

Soziale Sicherung in Österreich: zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung?

Talos, Emmerich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Talos, E. (2002). *Soziale Sicherung in Österreich: zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung?* (ZeS-Arbeitspapier, 07/2002). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112830>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Emmerich Tálos

**Soziale Sicherung in Österreich:
Zwischen Kontinuität und
radikaler Neujustierung ?**

Zes-Arbeitspapier 7/2002

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Dieser Aufsatz ist im Rahmen eines Gastaufenthaltes im April 2002 am Zentrum für Sozialpolitik entstanden

Gliederung

Zusammenfassung.....	7
Einleitung.....	8
1 Zur Entwicklung des österreichischen Sozialstaates.....	10
2 Profil und Kennzeichen des Systems staatlich geregelter sozialer Sicherung.....	14
2.1 Ziele und Gestaltungsprinzipien.....	14
Anbindung sozialer Sicherung an Erwerbsarbeit – Ehe als zweiter "Zugangskanal" zu sozialer Sicherung.....	14
Dominanz des Äquivalenzprinzips und der Lebensstandardsicherung.....	15
Subsidiarität staatlicher Hilfe.....	16
2.2 Charakteristika der Organisation	16
2.3 Finanzierungsstruktur	17
2.4 Akteurekonstellation.....	19
3 Veränderungen des Umfeldes	20
4 Probleme im Sozialstaat.....	25
4.1 Finanzierungsprobleme.....	25
4.2 Ausgrenzung und Verarmung im Sozialstaat.....	26
5 Aktuelle Politik im Bereich der sozialen Sicherung.....	29
5.1 Auf dem Weg zu einer restriktiven Sozialpolitik.....	29
5.2 Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden österreichischer und deutscher Sozialpolitik in den letzten beiden Dekaden.....	31
5.3 Der österreichische Sozialstaat : Auf dem Weg zu einer radikalen Neujustierung....	33
6 Zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung des Systems sozialer Sicherung in Österreich. Einige Schlußfolgerungen.....	37
Literaturverzeichnis.....	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prognose der Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen.....	21
Tabelle 2: Entwicklung der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenbestände in den 80er und 90er Jahren.....	22
Tabelle 3: Arbeitslosenquote, Betroffenheit, Betroffenheitsquote nach Geschlecht und Altersgruppen 1988, 1998 und 1999.....	24
Tabelle 4: Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im internationalen Vergleich .	25
Tabelle 5: Einnahmen und Ausgaben der österreichischen Pensionsversicherungen in 1000 Mio. ATS und prozentuelle Veränderungen.....	27
Tabelle 6: LeistungsbezieherInnenquote 1990–1999.....	28
Tabelle 7: Armut(sgefährdung) nach Bevölkerungsgruppen (modifizierte OECD–Skala).....	29

Zusammenfassung

Der österreichische Sozialstaat weist ebenso wie der deutsche im 20. Jahrhundert ungeachtet des beträchtlichen Wandels seiner personalen und sachlichen Reichweite eine beachtliche Kontinuität seiner zentralen Gestaltungsprinzipien, Strukturen und Institutionen auf. In beiden Ländern ist die Entwicklung in den Nachkriegsjahrzehnten durch eine beträchtliche Ausdifferenzierung und Expansion sozialstaatlicher Leistungen gekennzeichnet. Der Wandel erfolgte evolutionär, was heißt, dass er sich im Rahmen des Typus "Sozialversicherungsstaat" bewegte.

Gilt dies auch für den Entwicklungsprozeß nach dem "Ende des goldenen Zeitalters des Sozialstaates" ?

In Deutschland zeichnet sich ein sozialpolitischer Kurswechsel in Ansätzen bereits Mitte der 70er Jahre, mehr noch seit Beginn der 80er Jahre ab. Über dessen Stellenwert und seine Reichweite gibt es in der deutschen Wohlfahrtsstaatsforschung divergierende Einschätzungen – reichend von Konsolidierung und Anpassung bis hin zu einem qualitativen Wandel oder einer radikalen, normativen und funktionalen Neujustierung.

Im Vergleich dazu erfolgte der Veränderungsprozeß in Österreich zeitversetzt. Wenn auch keineswegs erst durch die neue Kräftekonstellation, eine Regierung zwischen ÖVP und FPÖ seit 2000, ausgelöst, so hat diese den sozialpolitischen Wandel mit einem breit angelegten Kürzungsprogramm nicht nur verstärkt. Perspektivisch verfolgt diese Regierung Optionen, die unverkennbar eine inhaltliche Neujustierung des österreichischen Sozialstaates, insbesondere seiner Zielrichtung, beinhalten. Die Wege beider Länder weisen offenkundig auch in der rezenten Entwicklung merkbare Ähnlichkeiten auf.

Summary

Despite a remarkable change in coverage and generosity the Austrian as well as the German welfare state is remarkably continuous in its fundamental principles, structures, and institutions. In both countries, development was marked by considerable differentiation and by an expansion of welfare state benefits. Does this also hold for the developmental process after the "end of the welfare state's golden age"?

In Germany, change in social policy starts in the mid-1970s, is but really taken firm grasp in the 1980s. German welfare state researchers see the importance and scope of this change differently – from consolidation and adaptation to a qualitative change or a radical, normative and functional re-adjustment in the sense of retrenchment.

In Austria, this process began later. It is not only caused by a new constellation in government –the ÖVP governing with the FPÖ – since 2000. But this new political constellation reinforces the ongoing endogenously and exogenously induced changes in social policy. In the long run the new government pursues options including a large-scale re-adjustment of the Austrian welfare state in substance and target area. The development in both countries shows remarkable similarities.

Einleitung

Soziale Sicherung als eine der Kerndimensionen europäischer Sozialstaaten (siehe z. B. Flora 1986) unterlag im letzten Jahrhundert merkbaren Veränderungen. Immer mehr soziale Gruppen, teilweise die gesamte Bevölkerung, wurden in die verschiedenen Bereiche der Risikoversorge integriert (siehe Alber 1982; Schmidt 1998; Tálos/ Wörister 1994). Das Leistungsangebot wurde erweitert, das Niveau der Leistungen erhöht¹ (siehe z.B. Kohl 2000; Tálos 1998). Diese Expansion als wesentliches Kennzeichen des sozialstaatlichen Entwicklungsprozesses wurde für die Nachkriegsjahrzehnte mit "*golden age of the welfare state*" (Flora 1986: XXII) auf den Begriff gebracht.

Für den sozialstaatlichen Entwicklungsprozeß seit seinen Anfängen zeichnet sich eine "Kombination von Triebkräften" (Heclo 1990: 388) ab. Dazu zählen sowohl sozio-ökonomische als auch politische Faktoren. Insofern sind für die sozialstaatliche Entwicklung auch mehrere der gängigen Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung zu veranschlagen: sozio-ökonomische Erklärung, Machtressourcen-Ansatz, politisch-institutionalistische Erklärung, Parteiendifferenz und Politikerbe (Schmidt 1998: 171 ff. ; Siegel 2002 : 37 ff).

Weitgehenden Konsens gibt es heute in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung darüber, dass die Sozialstaaten seit geraumer Zeit in einem geänderten ökonomischen und sozialen Umfeld bedeutenden Herausforderungen (siehe z.B. Kaufmann 1997; Tálos/ Obinger 1998), einem zunehmendem Reformdruck und einem tatsächlichen Wandel unterliegen (Jochem 2001: 219; Leisering 2000: 94; Siegel 2002: 23). Dessen Ausrichtung unterscheidet sich mehr oder weniger wesentlich von der in den Nachkriegsjahrzehnten. Auch dafür ist ein komplexes Bündel von sozio-ökonomischen und politischen Bestimmungsfaktoren zu veranschlagen.

Differenten Einschätzungen gibt es über den Stellenwert und die Reichweite derartiger Veränderungen (Pierson 2001: 419). Handelt es sich dabei um eine Anpassung an die nunmehr ungünstigeren Bedingungen bzw. im wesentlichen nur um eine Konsolidierung sozialstaatlicher Leistungen (z.B. Alber 2000: 262; Schmidt 2000: 162)? Geht es um einen Wandel auf dem Weg der recommodification, des cost containment und der recalibration (Pierson 2001: 421ff) – wobei

¹ In der Zeit des Austrofaschismus (siehe Tálos 1988) und des Nationalsozialismus (siehe Schmidt 1998; Tálos 2000) kam es in der Sozialversicherung im Vergleich z.B. zum Arbeitsrecht und zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik weniger zu strukturellen Veränderungen als viel mehr zu Leistungskürzungen und selektiver Ausgrenzung (insbesondere von Juden, Roma und Sinti).

mit erstem der Gegentrend zur sozialstaatlich eröffneten Möglichkeit einer nicht bzw. nur eingeschränkt marktgebundenen sozialen Reproduktion, mit letztem Reformen gemeint sind, die darauf hinauslaufen, den Sozialstaat mit den derzeit ventilierten Zielen und der Nachfrage nach sozialer Versorgung in Übereinstimmung zu bringen? Oder vollzieht sich ein weitreichender Veränderungsprozeß in Form eines qualitativen Wandels (Borchert 1995: 213, 243f), eines Rückbaues (Siegel 2002: 30), einer radikalen, normativen und funktionalen Neujustierung (Ostner/Leitner/ Lessenich 2001: 48ff) oder – wie Seeleib-Kaiser (2002) im Anschluß an die Begrifflichkeit von Hall für die BRD argumentiert – eines "third order change" mit einer Neudefinition von Zielen und Instrumenten sozialstaatlicher Politik? Heißt dies zugleich, dass die ausgeprägte Pfadabhängigkeit, die beispielsweise sozialen Sicherungssystemen *à la* Österreich oder Deutschland attestiert wurde (siehe z.B. Leisering 2000; Kohl 2000; Tálos/Wörister 1998), nicht mehr gilt?

Die Frage nach der Entwicklung und damit nach dem Spannungsverhältnis zwischen Kontinuität und Wandel/Neujustierung stellt sich auch für Österreich – ein Land, das eine beachtliche Kontinuität hinsichtlich der zentralen Gestaltungsprinzipien, der institutionellen Bedingungen und Akteurekonstellation noch bis Ende der 90er Jahre aufwies. Bildet die neue Regierungskonstellation in Österreich, die mit einer einschneidenden Veränderung der Spielregeln und der Praxis in der Interessenpolitik einherging (siehe Tálos/Kittel 2001), zugleich den Startschuss für eine radikale Neujustierung der staatlich geregelten sozialen Sicherung?

Als Einstieg wird ein kurzer entwicklungsgeschichtlicher Abriss gebracht. Im zweiten Abschnitt werden zur Charakterisierung des österreichischen Sozialstaates das Profil und die Kennzeichen des Systems sozialer Sicherung expliziert. Die Frage, die sich heute ebenso für Österreich stellt, ist, ob der Veränderungsprozess auch diese grundlegenden Elemente tangiert. Gegenstand des dritten Abschnittes ist eine Analyse der Veränderungen des Umfeldes des Sozialstaates. Im vierten Abschnitt wird Problemlagen im Sozialstaat, im fünften sozialpolitischen Veränderungen auf Ebene der ventilierten Optionen und der realisierten Politik nachgegangen. Die Ausführungen focussieren dabei zum einen auf die sozialpolitische Relevanz der gegenwärtigen Regierungskonstellation, zum anderen auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede des sozialpolitischen Veränderungsprozesses in Österreich und Deutschland. Abschließend geht es um eine Einschätzung des Stellenwerts der Veränderungen in diesem Zentralbereich des österreichischen Sozialstaates.

Wenn somit der Schwerpunkt der Ausführungen auf der Darstellung des österreichischen

Sozialstaates liegt, scheint es mir wichtig, den Vergleichsaspekt zu berücksichtigen. Dies geschieht insofern, als Gemeinsamkeiten mit und Unterschiede zu einem Nachbarland Österreichs, der Bundesrepublik Deutschland, aufgenommen werden. Dies ist deswegen von Interesse, weil die Gemeinsamkeiten in der Struktur, in der inhaltlichen Ausgestaltung und in der Expansion lange Zeit unverkennbar waren. Gilt dies auch für die Phase sozialstaatlicher Veränderungen in den letzten beiden Jahrzehnten?

1 Zur Entwicklung des österreichischen Sozialstaates

Wesentliche Kernelemente der sozialen Sicherung wurden bereits mit den Anfängen im ausgehenden 19. Jahrhundert für die Entwicklung im 20. Jahrhundert festgelegt: eine staatlich geregelte soziale Sicherung sowohl für Arme und Bedürftige als auch für (vorerst nur unselbständig) Erwerbstätige.

Mit dem Reichsheimatgesetz aus 1863 (näher konkretisiert in den folgenden Ländergesetzen) wurden im wesentlichen die formalen und inhaltlichen Konturen der Armenfürsorgepolitik (Zuständigkeit der Länder und Gemeinden, Subsidiaritäts- und Individualisierungsprinzip) abgesteckt, die noch die Neuordnung der Sozialhilfepolitik, die in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts vorgenommen worden war, wesentlich prägen sollten. In Abgrenzung zur Armenfürsorge erfolgte unter der Regierung Taaffe (1879–1893) die Konstituierung der gesamtstaatlichen Sozialpolitik (siehe Tálos 1981; Hofmeister 1981). Diese war Bestandteil jener Vorkehrungen, die zur Regulierung der "Arbeiterfrage" und zur Anpassung der Arbeitskräfte an die kapitalistischen Produktionsbedingungen ergriffen worden waren. Mit der Einführung der Unfall- und Krankenversicherung (1888/89) wurde der Grundstein für die Tradition einer an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebundenen Sozialversicherung in Österreich gelegt. Zur gleichen Zeit erfolgte mit Maßnahmen wie der Festlegung des elfstündigen Höchstarbeitstages in Fabriken, mit der Regelung der Arbeit von Kindern und Jugendlichen, den Bestimmungen über die Arbeitsordnung und den Arbeitskontrakt in Ansätzen die Grundlegung der staatlichen Regelung der Arbeitsbedingungen.

Österreich zählt mit diesen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen zusammen mit Deutschland zu den Pionieren (Schmidt 1998:23) der sozialstaatlichen Entwicklung.

Die weitere Entwicklung war durch selektiven Ausbau und Rückschläge gekennzeichnet. Zu

ersterem zählen Maßnahmen wie die Einführung der Pensionsversicherung für Privatangestellte oder die Ladenschlussregelung für Handelsangestellte. Für die Phase des Ersten Weltkriegs sind regressive Tendenzen (wie die Aufhebung der Maximalarbeitszeit) konstatierbar. Die Erste Republik ist im Vergleich dazu durch einen bemerkenswerten Ausbau der Sozialpolitik – sowohl im Bereich des Arbeitsrechtes wie der sozialen Sicherung – gekennzeichnet. Nach der Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1920 erfolgte der weitere Ausbau der Sozialversicherung mit Maßnahmen, die vor allem Angestellten einen hohen Leistungsstandard sicherten. Die personelle Reichweite der Sozialversicherung erfuhr eine Erweiterung: zum einen durch die erstmalige Einbeziehung der Land- und Forstarbeiter, zum anderen durch die Einführung der Mitversicherung von nichtversicherten Familienangehörigen (EhepartnerInnen und Kindern) in der Krankenversicherung sowie in der Pensionsversicherung (vorerst nur Witwenrente für Angestellte).

Diskontinuitäten im sozialpolitischen Entwicklungsprozess zeichneten sich bereits in der Wirtschaftskrise zu Beginn der 30er Jahre ab – ablesbar an der Politik der Leistungskürzung und Ausgrenzung, vor allem von Arbeitslosen, aus der Sozialversicherung. Zu gravierenderen Einschnitten in das sozialpolitische Entwicklungsniveau sollte es dann vor allem während der Phase des Austrofaschismus (1934–1938) und des Nationalsozialismus (1938–1945) (Tálos 1988; 2000) kommen.

Die Sozialpolitikentwicklung nach 1945 ist zum einen durch die Kontinuität jener zentralen Gestaltungsprinzipien, die im 19. Jahrhundert fixiert worden waren, zum anderen, insbesondere seit den 50er Jahren, durch einen beträchtlichen Ausbau in allen Dimensionen der Sozialpolitik gekennzeichnet, der bis weit in die 70er Jahre hineinreicht. Das für westeuropäische Staaten konstatierte "goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates" galt somit gleichermaßen für Österreich wie für Deutschland (Schmidt 1998: 75 ff). Diese Expansion wurde vor allem durch ein hohes Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Einkommenswachstum sowie durch den breiten sozialpolitischen Grundkonsens der politischen und gesellschaftlichen Akteure ermöglicht. Reichweite und Niveau zahlreicher Leistungen wurden angehoben, neue Leistungen (z.B. die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung und die Rehabilitation) eingeführt (Tálos/Wörister 1998).

Nachdem in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine umfassende Volksversicherung *à la* Beveridge Modell in Österreich ebenso wie in Deutschland (siehe dazu Schmähl 2002) nur vereinzelt thematisiert wurde, fiel die Entscheidung mit der Schaffung des Allgemeinen

Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) im Jahr 1955 endgültig zugunsten des in Österreich traditionell bestehenden sog. Bismarckschen Modells, d.h. einer einkommensbezogenen und nach Erwerbsgruppen differenzierten Sozialversicherung. Damit erfolgte eine weitgehende Vereinheitlichung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten – bei gleichzeitig weiterbestehenden anderen Ungleichstellungen (wie z.B. hinsichtlich der Entgeltfortzahlung und Abfertigung²). Darüber hinaus hatte das ASVG auch später eine Leitfunktion für die Sozialversicherung der Selbständigen sowie für die Kranken- und Unfallversicherung der Beamten. Eine Zusammenfassung der staatlich geregelten sozialen Sicherung zu einem einzigen Gesetz ist bis jetzt noch nicht erfolgt. Das Pensionssystem der Beamten hat bisher seinen traditionell eigenständigen Charakter weitgehend bewahrt, wenn auch in den 80er- und insbesondere den 90er Jahren Bemühungen zu Harmonisierung mit dem ASVG erkennbar sind.

Kurz gesagt: Soziale Sicherung wurde nach 1945 über den traditionellen Kreis von Arbeitern und Angestellten hinaus beträchtlich ausgeweitet – weiter als in Deutschland insofern, weil im Zeitraum der 50er bis in 70er Jahre sukzessive alle Gruppen von selbständig Erwerbstätigen (auch freiberuflich Selbständige) integriert wurden. Der enorme Wandel in personeller und sachlicher Hinsicht war ein evolutionärer (Leisering 2000: 101), er erfolgte in den traditionellen Bahnen eines in erster Linie erwerbsbezogenen sozialen Sicherungssystems.

Im Unterschied zu den skandinavischen Staaten, die neben der betrieblichen eine universelle Altersvorsorge eingeführt haben, gibt es in Österreich nur punktuell eine Grundsicherungsleistung in Form der sog. Ausgleichszulage. Diese wird jährlich mit einem bestimmten Richtsatz festgelegt und sie bekommen nur jene, die einen Pensionsanspruch haben und ökonomisch in einer Notlage sind. Einer Staatsbürgerversorgung nahe kommt Österreich im Bereich des Gesundheitswesens durch die Möglichkeit zur freiwilligen Krankenversicherung sowie durch die angeführte Mitversicherung von Familienangehörigen. Als universelle Leistungen konzipiert sind Familienbeihilfen sowie die Pflegesicherung (eingeführt 1993).

Anders als in der Bundesrepublik Deutschland erfolgte in Österreich die Neuformierung der Armenfürsorgepolitik in Form der Sozialhilfegesetzgebung auf Ebene der einzelnen Bundesländer. Der Bund hatte auf eine Grundsatzgesetzgebung in dieser Angelegenheit verzichtet (siehe Pfeil 2000). Die Sozialhilfe beinhaltet ein breites Spektrum von Leistungen. Dazu zählen

² Abfertigung ist ein Entgeltbestandteil, dessen Anspruch bisher von einer bestimmten Dauer des Arbeitsverhältnisses (3-jährige Dienstzeit) und von der Art der Auflösung des Arbeitsverhältnisses (so z.B. Kündigung durch den Arbeitgeber) abhing. Zur Zeit wird eine Verallgemeinerung des Anspruches auf alle ArbeitnehmerInnen gesetzlich vorbereitet.

die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes bzw. die Hilfe zum Lebensunterhalt, die die Bereiche Lebensunterhalt, Pflege, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen sowie Hilfe zur Erziehung und Erwerbsbefähigung, die Hilfe in besonderen Lebenslagen und soziale Dienste wie z.B. Hauskrankenpflege, Familienhilfe, Essenszustelldienste und Beratungsdienste umfasst (siehe z.B. Pfeil 2000, Dimmel 2001). Nur auf die Sicherung des Lebensbedarfes bzw. des Lebensunterhaltes besteht analog dem Prinzip der Sozialhilfe (Subsidiarität und Individualisierung) ein bedingter Rechtsanspruch. Anspruch auf solche Hilfe hat z.B. laut Wiener Sozialhilfegesetz, "wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im Familienverband lebenden Unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhält".

Die Veränderung der Arbeitsmarktsituation seit den 80er Jahren hat nicht nur in der Arbeitslosenversicherung, sondern auch in der Sozialhilfe merkbar ihre Spuren hinterlassen. Dies zeigt sich in der vermehrten Inanspruchnahme der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes und am Anstieg der Ausgaben. Auch andere standardisierte Risiken wie Alleinerzieherinnenstatus mit Betreuungspflichten spielen in der Sozialhilfe eine zunehmend bedeutendere Rolle (siehe Dimmel 2001).

Nachdem der österreichische Sozialstaat bis in die 70er Jahre eine beträchtliche Expansion erfahren hatte, sind ab den 80er Jahre Anzeichen von Veränderungen zu konstatieren. Diese tangierten vorerst weniger die grundlegenden Prinzipien als vielmehr das Ausmaß und die Reichweite der Sozialpolitik: selektive Maßnahmen eines weiteren Ausbaus sozialstaatlicher Systeme zeigen sich hier neben solchen der Leistungskürzung und der Erschwernis beim Leistungszugang, wobei in den 90er Jahren Zweiteres eindeutig an Bedeutung gewann (Talos/Wörister 1998).

Meine These ist, dass zugleich mit der Etablierung einer neuen Regierung von ÖVP und FPÖ mit dem Jahr 2000 dieser Prozess nicht bloß im Konkreten beschleunigt wurde, sondern dass diese Regierung mit dem von ihr ventilierten Mix neoliberaler und konservativer Ausrichtung darüber hinaus perspektivisch – um Begriffe aus der bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaatsforschung aufzunehmen – eine radikale Neujustierung (Ostner/Leitner/Lesssenich 2001) bzw. einen "Wandel dritter Ordnung" (Seeleib–Kaiser 2002) im österreichischen Sozialstaat anpeilt.

Wenn wir die österreichische Entwicklung mit der in Deutschland vergleichen, so läßt sich bis in die 70er Jahre hinein eine merkbare Gleichläufigkeit konstatieren: diese besteht in einem

bemerkenswerten Prozeß der Ausdifferenzierung und Expansion des Sozialstaates in den tradierten Bahnen eines "Sozialversicherungsstaates". Der tatsächlich stattgefundene Wandel in Form einer beträchtlichen Ausweitung der personalen und sachlichen Reichweite war insofern ein evolutionärer (Leisering 2000: 101), als er im Rahmen der traditionellen Ziele, Gestaltungsprinzipien und Institutionen verlief. Gleichläufigkeiten sind auch für den Entwicklungsprozeß nach dem "goldenen Zeitalter des Sozialstaates" konstatierbar. Neben Unterschieden gibt es unverkennbar auch wesentliche Gemeinsamkeiten (siehe Abschnitt 5).

2 Profil und Kennzeichen des Systems staatlich geregelter sozialer Sicherung

2.1 Ziele und Gestaltungsprinzipien

Der österreichische Sozialstaat wird ebenso wie der der Bundesrepublik zu den Sozialstaaten konservativ-korporatistischer Prägung (siehe Esping-Andersen 1990; Leibfried 1990; Kohl 2000) gezählt. Dies spiegelt sich in den wesentlichen inhaltlichen Gestaltungsprinzipien wider, über die nach 1945 bis in die jüngste Zeit politischer Konsens bestand und deren Kontinuität – bei allem Ausbau – die Entwicklung des Sozialstaates in den Nachkriegsjahrzehnten prägen sollte:

♦ Anbindung sozialer Sicherung an Erwerbsarbeit – Ehe als zweiter "Zugangskanal" zu sozialer Sicherung

Ein zentrales Ziel des österreichischen Sozialstaates besteht neben dem Schutz der unselbständig Erwerbstätigen unter strukturell ungleichen Arbeitsbedingungen in der sozialen Absicherung von Erwerbstätigen gegen die mit den sozialen Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter verbundenen Folgen wie Einkommensverlust und Erfordernis ärztlicher Behandlung. Die Anbindung an Erwerbstätigkeit als Voraussetzung für Leistungen der Sozialversicherung ist eines der im 19. Jahrhundert festgelegten Prinzipien. Vorerst adressierte die staatlich geregelte soziale Sicherung nur auf unselbständig Erwerbstätige, nach 1945 auch auf Selbständig Erwerbstätige. Mit dieser Erwerbsarbeitsorientierung war und ist insbesondere ein Teil der Frauen von einer eigenständigen sozialen Sicherung ausgeschlossen. Nur einzelne Leistungen sind unabhängig von Erwerbstätigkeit und haben universellen Charakter (Familiebeihilfen, Gesundenuntersuchungen, Pflegegeld). Ebenso ist die Sozialversicherung heute durch Möglichkeiten der freiwilligen Versicherung teilweise für alle offen (*de facto* vor allem in der Krankenversicherung,

grundsätzlich auch in der Pensionsversicherung). Den zweiten relevanten Zugangskanal stellt die Mitversicherung von nicht-erwerbstätigen Familienangehörigen eines/r Versicherten dar. Für viele Frauen erfolgt somit die Einbindung in die Sozialversicherung über die Ehe. Oder anders gesagt: ein Teil der Frauen wird nur als "Mitversicherte" und "Hinterbliebene" vom System sozialer Sicherung erfasst – womit ihr sozialer Schutz sehr wesentlich von der Stabilität der Ehe abhängt. Zugleich sind andere Formen des Zusammenlebens (z. B. in der Pensionsversicherung) der Ehe nicht gleichgestellt.

♦ **Dominanz des Äquivalenzprinzips und der Lebensstandardsicherung**

Mit der Erwerbsarbeitsorientierung korreliert das Prinzip der Äquivalenzrelation zwischen der Höhe und Dauer der Beitragsleistung sowie der Höhe der finanziellen Sozialleistungen. Dieses Prinzip dominiert in der Krankenversicherung bei Geldleistungen, beim Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe sowie bei Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätspensionen. Die Sozialversicherung zielt darauf ab, den Lebensstandard im Fall der einschlägigen sozialen Risiken zu sichern. Mit dem Äquivalenzprinzip im Rahmen der Sozialversicherung werden die Einkommensungleichheiten und die unterschiedliche Dauer der Arbeitsbiographien von Erwerbstätigen – und damit insbesondere die geschlechtsspezifische ökonomische und soziale Ungleichheit reproduziert. Obwohl schwächer ausgeprägt beinhaltet die Sozialversicherung in Österreich auch Elemente des sozialen Ausgleichs und der Solidarität. Die Äquivalenzrelation kommt nicht bei Sachleistungen in der medizinischen Versorgung, bei Familienbeihilfen und beim Pflegegeld zur Anwendung. Gleiches zeigt sich hinsichtlich der Anrechnung von Ersatzzeiten (Arbeitslosigkeit, Kinderbetreuung, Karenzzeit). Die Ersatzzeiten haben für die Versicherungszeiten von Männern und Frauen ein durchaus unterschiedliches Gewicht: im Durchschnitt sind 22% der Versicherungszeiten von Frauen bzw. 9% von Männern Ersatzzeiten. Eine Nicht-Anrechnung dieser Ersatzzeiten würde das Pensionsniveau von Frauen um ca. 30%, das der Männer um 12% reduzieren (siehe Ivansits 2002: 97).

Im Unterschied insbesondere zu den skandinavischen Ländern spielte in Österreich nach 1945 die Idee einer materiellen Grundsicherung in Form materieller Mindeststandards für die Gestaltung der Sozialversicherung nur eine geringe Rolle. Sie existiert lediglich in der Pensionsversicherung in Form der Ausgleichszulage, mit welcher sehr niedrige Pensionen bedarfsgeprüft auf einen gewissen Richtsatz (für das Jahr 2000: ca. 705 Euro, 12 mal jährlich für Einzelpersonen) angehoben werden.

♦ Subsidiarität staatlicher Hilfe

Staatliche Hilfeleistung im Falle individueller Notlage, die historisch betrachtet das erste soziale "Netz" darstellt (Reichsheimatgesetz 1863) und im Rahmen (früher der Armenfürsorge, heute) der Institution Sozialhilfe organisiert wird, soll nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn es für die Hilfesuchenden keine anderen Möglichkeiten der Sicherung des Unterhalts (durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft, eigene oder familiäre materielle Ressourcen, bestehende gesetzliche Leistungsansprüche) gibt.

Sozialhilfe besteht in Form von Geldleistungen, spezifischen Zuschüssen (etwa für die Bezahlung von Wohnkosten) oder persönlichen Unterstützungsdienstleistungen. Aufgrund fehlender einheitlicher Normen durch ein Bundesgrundsatzgesetz – der Bund hatte Ende der 60er Jahre darauf verzichtet – existieren in den einzelnen österreichischen Bundesländern bei den Geldleistungen unterschiedliche Richtsätze. Diese reichten (Werte für 2000) für Alleinlebende von ca. 359 Euro monatlich in Kärnten bis zu 475 Euro monatlich in Oberösterreich. Für Familienangehörige können Zuschläge bezogen werden, ebenso bei längerfristiger Unterstützung.

2.2 Charakteristika der Organisation

Die verschiedenen Zweige der sozialen Sicherung (Unfall-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung) und Leistungen wie das Pflegegeld unterliegen in Österreich zusammen mit dem Arbeitsrecht sowie der Arbeitsmarkt- und (großen Teilen der) Familienpolitik im wesentlichen gesamtstaatlicher Regelungskompetenz. Im Bereich des Arbeitsrechtes spielen auch die Tarifpartner eine wesentliche Rolle.

Während im sozialpolitischen Bereich die Bundeskompetenzen breit ausgebaut sind, ist der föderalistische Sozialstaat Österreich nur schwach entwickelt (Obinger 2002). Zu den Kompetenzen der Länder zählen die Jugendwohlfahrt, die Behindertenhilfe, das Landespflegegesetz und nicht zuletzt die Sozialhilfe. Diese wird durch Länder und Gemeinden organisiert.³ Im Bereich der Pflegevorsorge sind die Länder und der Bund involviert.

Der organisatorische Aufbau der österreichischen Sozialversicherung ist durch eine – im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern (siehe Ruddy 2002: 124) – geringere institutionelle Aufsplitterung gekennzeichnet. Zur Zeit gibt es 28 Versicherungsträger, für die der sogenannte Hauptverband die Dachorganisation bildet. Die Verwaltung innerhalb dieser

³ Zum Zusammenhang zwischen Föderalismus und sozialpolitischer Entwicklungsdynamik siehe Obinger 2002.

Sozialversicherungseinrichtungen erfolgt grundsätzlich in Form der Selbstverwaltung. Die traditionelle institutionelle Vernetzung mit den entscheidungsrelevanten gesellschaftlichen Kräften war bis zuletzt am Bestellungsmodus der Organe der Selbstverwaltung ablesbar: Die Versichertenvertreter wurden seit 1947 nicht mehr durch die Versicherten gewählt, sondern durch die Interessenvertretungen der Unternehmer und Bauern zum einen, der Arbeiter und Angestellten zum anderen bestellt. Zuletzt hat die von FPÖ und ÖVP gebildete Bundesregierung den Bestellungsmodus geändert (Entsendung aufgrund des Wahlergebnisses in den Kammern) und darüber hinaus im Bereich des Hauptverbandes weitgehende institutionelle Veränderungen umgesetzt. Die im Vergleich zur früher bestehenden Mehrheit der Arbeitnehmerseite nunmehr geltende Parität in der Vertretung von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen in dieser Institution bedeutet eine Stärkung der Arbeitgeberinteressen in den einschlägigen Gremien. Der Einfluß der FPÖ wurde auf dem Weg gesichert, dass – unabhängig vom jeweiligen Verhältnis der Stimmen bei den Kammerwahlen – festgelegt wurde, dass die drei stimmenstärksten Fraktionen mit zumindest je einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten sind. Insgesamt wurde mit dieser Reorganisation die Arbeitnehmerseite und zum Teil die Selbstverwaltung selbst geschwächt.

2.3 Finanzierungsstruktur

Der geltende Finanzierungsmodus entspricht ebenso wie in Deutschland im wesentlichen (mit Ausnahmen) noch dem im 19. Jahrhundert festgelegten. Die Aufbringung der Einnahmen steht mit der Erwerbsarbeitsorientierung der sozialen Sicherung in engem Zusammenhang: Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber (als Teil der Lohnkosten) bilden den Hauptbestandteil⁴. Die Mittel werden heute in einem Umlageverfahren aufgebracht, d.h. dass die laufenden Ausgaben einer Periode durch laufende Einnahmen aus derselben Periode gedeckt werden. Unverändert nach wie vor gilt, dass die Beitragsleistung der Betriebe nur entlang eines Indikators der betrieblichen Wertschöpfung, nämlich der Lohnsumme, erfolgt. Eine weitere Einnahmequelle, die ansatzweise in der Ersten Republik (in der Arbeitslosenfürsorge), vor allem aber nach 1945 eine wichtige Rolle spielt, stellen Beiträge aus öffentlichen Mitteln (in erster Linie im Bereich der Pensionsversicherung) dar. Darüber hinaus sind Kostenbeteiligungen der Versicherten (in der

⁴ Für die Höhe dieser Beiträge sind zwei Bestimmungen maßgeblich: Zum einen wird das Arbeits- bzw. Erwerbseinkommen nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze zur Beitragsbestimmung herangezogen (Höchstbeitragsgrundlage). Zum anderen werden die zu entrichtenden Versicherungsbeiträge im Rahmen der Höchstbeitragsgrundlage als Prozentsätze des Erwerbseinkommens berechnet (Beitragsätze). Letztere weisen sowohl nach einzelnen wie zum Teil auch innerhalb einzelner Versicherungszweige Unterschiede auf. Die Lohnorientierung der Beitragsleistung bedeutet im Fall des Dienstgeberbeitrages, dass dieser als Prozentsatz von der betrieblichen Lohnsumme berechnet wird.

Krankenversicherung: Rezept- und Ambulanzgebühren) vorgesehen. Familienbeihilfen werden zu ca. 70% über Beiträge finanziert, der Rest wird durch allgemeine Steuermittel aufgebracht. Das (frühere) Karenzgeld wurde aus Mitteln des Familienlastenausgleichfonds und der Arbeitslosenversicherung finanziert, das nunmehrige Kinderbetreuungsgeld (in Geltung seit 1.1. 2002) aus dem Familienlastenausgleichfonds. Die Mittel für die Sozialhilfe werden von den Ländern und Gemeinden aus deren Budgets getragen.

Die Quote der Sozialausgaben am BIP stieg im Zeitraum von 1980 (25,3%) bis 1994 (29,7%) fast durchgängig. Seither ist sie fallend. Im Jahr 1999 belief sie sich nach Angaben von Statistik Austria (2002) auf 27,8%. Das nominelle BIP-Wachstum weist in den 90er Jahren durchschnittlich höhere Wachstumsraten auf als die Ausgaben für Sozialversicherung und die soziale Wohlfahrt insgesamt. Eklatant ist die Diskrepanz für die Jahre 2000 – 2002: Während das nominelle BIP-Wachstum in diesem Zeitraum um 3,2% wuchs, so stiegen die Ausgaben für Sozialversicherung um 1,4% und für die soziale Wohlfahrt gesamt um 1,6%. Österreich bewegt sich mit einer Sozialausgabenquote von 27,8% in etwa im EU-Durchschnitt, aber deutlich unterhalb der Werte, die für Dänemark oder Schweden ausgewiesen werden (jeweils 34%)⁵. Dabei entfielen 1999 nach Angaben von ÖSTAT ca. 38% der Sozialausgaben auf die Alterssicherung, 26% auf den Bereich Krankheit und jeweils ca. 10% auf die Hinterbliebenenversorgung und Familienleistungen. Eher bescheiden fallen im Vergleich dazu mit 5% die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung aus. Einen gleich hohen Anteil machen die Sozialausgaben der Länder/ und Gemeinden) aus (Pratscher/ Stoltzka 2000).

5

Quelle: EUROSTAT; ESSPROS social database.

2.4 Akteurekonstellation

Die Palette der relevanten Akteure im Politikfeld soziale Sicherung streut breiter als im Arbeitsrecht oder in der Gleichbehandlungspolitik. Da für die Finanzierung der Sozialversicherung, in erster Linie der Pensionen, das staatliche Budget eine maßgebliche Rolle spielt, haben die Interessen der Regierung insgesamt, des Finanz- und Sozialministeriums im besonderen, sowie auch die Regierungsparteien der Entwicklung der Sozialversicherung vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten ihren Stempel aufgedrückt. Den großen Dachverbänden kam im Feld der organisierten gesellschaftlichen Interessen nicht die alleinige, wohl aber bis Ende der 90er Jahre die größte Bedeutung zu. Bedingt durch die Organisation der Sozialversicherung nach Berufsgruppen variiert das jeweilige Gewicht je nachdem, ob es sich um Regelungen im Bereich des ASVG, der Bauernsozialversicherung oder der Gewerblichen Sozialversicherung handelt. Allerdings ist es zur Regel geworden, dass zugleich mit den Änderungen des ASVG auch Novellierungen in den anderen Sozialversicherungsbereichen vorgenommen werden.

Die Neuauflage der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP hat ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre im Bereich der Sozialversicherung das Entscheidungsgewicht von Regierung und Parteien im Vergleich zu den 70er Jahren vergrößert. Die großen Interessenorganisationen, im gegenständlichen Fall vor allem Arbeiterkammern und ÖGB, haben an Einfluß verloren. Der großkoalitionäre Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess führte allerdings nicht automatisch zu einer Aufwertung des Parteiensystems oder sogar des Parlamentarismus (siehe Tálos/ Kittel 2001: 83).

Die Regelung der Sozialversicherung tangiert über die klassischen Akteure der österreichischen Sozialversicherungspolitik hinaus auch noch eine Reihe weiterer Institutionen. Hinzu zählen neben dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger, dessen Gestaltungspotential allerdings nicht hoch zu veranschlagen ist, punktuell vor allem der Verfassungsgerichtshof. Dessen Erkenntnisse (Urteile) waren in einigen Fällen (z.B. Witwer-Pension, unterschiedliches Pensionsalter bei Männern und Frauen) wesentlicher Anstoß zu substantiellen Veränderungen des rechtlichen *status quo*. Im Unterschied zu Deutschland ist die Vetomacht des Föderalismus traditionell schwach. "Auch von der Vertretung der Länder im Bund geht ... keine nennenswerte Vetomacht aus" (Obinger 2001: 369). Was für den Föderalismus gilt, ist für österreichische Politik insgesamt verallgemeinerbar: Es ist nur ein sehr schwaches gegenmajoritäres Vetopotenzial konstatierbar – ein Sachverhalt, der noch eine Nuancierung im Gefolge der neuen Regierungskonstellation erfuhr: Die derzeitige Regierung weicht vom traditionellen Modus der privilegierten Einbindung der großen Dachverbände ab (siehe Talos/Kittel 2001). Betroffen davon sind in erster Linie ÖGB und BAK. Die Arbeitgebervertretungen verfügen im Rahmen des traditionellen vertikalen Netzwerkes über gute

Zugänge zu ÖVP und wirtschaftsrelevanten Ministerien. Sie konnten ihre Interessenpositionen im Regierungsprogramm der ÖVP–FPÖ–Koalition ebenso wie beispielsweise bei der Änderung der Pensionsversicherung einbringen. Die Lahmlegung sozialpartnerschaftlicher Interessenabstimmung hat zur Konsequenz, dass die Regierung mit noch weniger Vetopotenzial konfrontiert ist, was heißt, dass sie ihre Pläne weitgehend ungehindert durchsetzen kann (Obinger 2001: 385).

3 Veränderungen des Umfeldes

Seit mehr als einem Jahrzehnt haben sich in Österreich die Kontextbedingungen für den Sozialstaat verändert. Wie Analysen über andere Länder zeigen (vgl. z. B. Esping–Andersen 1996: 4ff.; Leibfried/Pierson 1995: 83 ff.; Schmid/Niketta 1998: 17 ff.; Heinze/Schmid/Strünck 1999: 23 ff.), bildet die österreichische Entwicklung keine Ausnahme:

Das Wirtschaftswachstum weist geringere Raten auf, die Internationalisierung und die EU–Mitgliedschaft engen nicht bloß die Handlungsspielräume für nationalstaatliche Politik ein, sondern üben politisch vermittelt Druck auf sozialstaatliche Sicherungssysteme aus. Letzteres ist daran exemplarisch ersichtlich, dass die mit dem Beitritt zur Wirtschafts– und Währungsunion verbundene Verpflichtung zur Senkung des Budgetdefizits mit restriktiven Maßnahmen im Leistungsbereich der sozialen Sicherung umgesetzt wurde.

Auch der österreichische Sozialstaat ist mit einschneidenden Herausforderungen konfrontiert. Langfristig betrachtet zählt dazu ebenso wie in Deutschland (Kaufmann 1997) und in den anderen EU–Ländern (Europäische Kommission 2001: 36ff) der demografische Wandel, dessen Kennzeichen der "Alterungsprozess" der Bevölkerung ist: Dieser resultiert aus der steigenden Lebenserwartung zum einen, der sinkenden Geburtenhäufigkeit zum anderen – mit der Konsequenz einer (laut Prognosen) erwartbaren beträchtlichen Verschiebung der Anteile zwischen Erwerbstätigen und nicht Erwerbstätigen sowie merkbar steigenden Aufwendungen für die finanzielle Sicherung der Altersvorsorge. Für Österreich lautet die Prognose:

Tabelle 1: Prognose der Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Jahr	Alter 15 bis 65	Alter 65 und älter	Verhältnis Der über 65jährigen zu den 15– 65jährigen
1998	5.450.860	1.247.785	1 : 4,37
2000	5.478.118	1.258.992	1 : 4,35
2002	5.504.925	1.268.052	1 : 4,34

2004	5.504.347	1.303.367	1 : 4,22
2006	5.453.877	1.390.110	1 : 3,92
2008	5.431.847	1.453.003	1 : 3,74
2010	5.433.837	1.487.462	1 : 3,65
2015	5.389.729	1.588.389	1 : 3,39
2020	5.298.432	1.701.585	1 : 3,11
2025	5.116.344	1.884.911	1 : 2,71
2030	4.855.101	2.138.846	1 : 2,27
2035	4.613.541	2.355.465	1 : 1,96
2040	4.487.890	2.422.841	1 : 1,85
2045	4.433.488	2.375.113	1 : 1,87
2050	4.334.083	2.325.200	1 : 1,86

Quelle: ÖSTAT, Bevölkerungsprognose, mittlere Variante.

Gleichzeitig ist eine Zunahme an Scheidungen und von Alleinerziehenden zu beobachten. Die Gesamtscheidungsrate stieg in Österreich von 26,5% im Jahr 1980 auf 40,5% im Jahr 1999. Heute entfallen auf Haushalte von Alleinerziehenden etwa 13% aller Familien. Laut Prognosen werden es im Jahr 2030 an die 20% sein. Mit diesen Entwicklungen wird der traditionell zweite wichtige Kanal des Zuganges zur Sozialversicherung, nämlich die Ehe, für einen Teil der Frauen brüchiger.

Merkbare Veränderungen sind für den Arbeitsmarkt zu konstatieren – ablesbar an der Verbreitung der Erwerbslosigkeit und atypischer Beschäftigung. Ungeachtet dessen, dass Österreich zu den EU-Ländern mit niedrigen Arbeitslosenraten zählt, prägt seit Beginn der 80er Jahre das Phänomen der Erwerbslosigkeit auch hier die Arbeitsmarktsituation. Der Trend ist seit damals bis zum Jahr 1998 durchgängig ansteigend. Die Arbeitslosenquote ist in der jüngsten Zeit dreimal so hoch wie 1980/ 81 (1981: 2,4%; 1998: 7,2%). Auch die Anzahl der zumindest einmal jährlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat sich in diesem Zeitraum verdreifacht. Während des Jahres 1980 waren insgesamt ca. 240.000 Menschen einmal von Erwerbslosigkeit betroffen, in den letzten Jahren waren es über 700.000. Nach wie vor liegt die Arbeitslosigkeit von Frauen über jener der Männer (2001: 5,9% der Männer, 6,2% der Frauen). Die Arbeitsmarktsituation hat sich 1999, mehr noch im Jahr 2000, verbessert. Dieser Trend war jedoch nicht die Folge struktureller Veränderungen am österreichischen Arbeitsmarkt, sondern weitgehend konjunktureller Natur. Mit der jüngsten Abkühlung der Konjunktur stieg die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und auch die Arbeitslosenquote erneut stark an.

Tabelle 2: Entwicklung der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenbestände in den 80er und 90er Jahren

	<i>Arbeitslosenquote</i>		<i>Arbeitslosenbestand</i>
--	--------------------------	--	----------------------------

	FRAUEN	MÄNNER	INSGESAMT		Fra uen	MÄNNER	INSGESAMT
1981	2,7	2,2	2,4	1981	31.286	38.008	69.295
1982	3,5	3,8	3,7	1982	40.220	65.126	105.346
1984	4,3	4,7	4,5	1984	49.870	80.599	130.469
1986	5,2	5,1	5,2	1986	63.116	88.856	151.972
1988	5,6	5,1	5,3	1988	68.800	89.829	158.631
1990	6,0	4,9	5,4	1990	76.762	89.032	165.795
1992	6,2	5,7	5,9	1992	85.896	107.202	193.098
1994	6,7	6,4	6,5	1994	94.374	120.567	214.941
1996	7,3	6,9	7,0	1996	102.482	128.025	230.507
1998	7,5	6,9	7,2	1998	108.365	129.429	237.794
1999	6,9	6,5	6,7	1999	100.225	121.519	221.744
2000	5,9	5,8	5,8	2000	86.804	107.506	194.314
2001	5,9	6,2	6,1	2001	88.600	115.300	203.900

Jahresdurchschnittsbestand, stichtagsbezogen

Quelle: HV, AMS.

Tabelle 3: Arbeitslosenquote, Betroffenheit, Betroffenheitsquote nach Geschlecht und Altersgruppen 1988, 1998 und 1999

Age Cohort	Arbeitslosenquote				Betroffenheit(1000)*				Betroffenheitsquote**			
	1988	1998	1999	2000	1988	1998	1999	2000	1988	1998	1999	2000
15–18	2,8	3,0	2,7	2,6	31	23	23	23	14,7	15,4	15,2	15,3
19–24	6,7	7,9	6,9	6,3	155	130	125	119	28,7	32,2	31,3	31,2
25–29	6,2	7,2	6,3	5,5	96	113	106	97	21,2	24,4	23,3	22,2
30–39	5,3	6,7	6,2	5,4	121	210	213	206	16,7	20,4	20,4	19,5
40–49	4,7	6,3	5,9	5,2	91	136	138	137	13,6	17,3	17,5	16,9
50–59	5,2	10,5	10,6	8,9	47	100	105	101	14,3	21,7	22,7	21,7
60+	2,6	5,8	6,5	7,4	2	3	5	5	7,1	15,8	19,9	23,5
FRAUEN	5,6	7,5	6,9	5,9	224	304	305	292	18,3	21,1	21,0	19,9
MÄNNER	5,1	6,9	6,5	5,8	319	412	412	397	18,3	22,0	21,9	21,3
INSGESAMT	5,3	7,2	6,7	5,8	543	716	717	689	18,3	21,6	21,5	20,7

*...Betroffenheit: alle Personen, die im Untersuchungszeitraum mindestens einen Tag arbeitslos vorgemerkt waren; in Tausend.

Betroffenheitsquote: Betroffenheit in Prozent des unselbständigen Arbeitskräftepotentials der jeweiligen Altersgruppe.

Quelle: AMS; eigene Berechnungen.

Nicht weniger von Relevanz, vor allem aufgrund der langfristigen Wirkungen, ist die zweite Facette der aktuellen Arbeitsmarktveränderungen: die Erosion des "Normalarbeitsverhältnisses" (Mückenberger 1985) in Form der Verbreitung sogenannter atypischer Beschäftigungsformen (siehe Talos 1999; Talos/Fink 2000). Gemeint sind damit jene Beschäftigungsformen, die in mehrfacher Hinsicht von standardisierten, vollzeitigen, kontinuierlichen, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen abweichen. Dazu werden gezählt: Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Telearbeit und sogenannte scheinselbständige Beschäftigungen. Diese Entwicklung verläuft, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, zur Zeit in Österreich vergleichsweise noch moderat.

Die größte Verbreitung gefunden hat bisher die Teilzeitbeschäftigung. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind bei dieser Beschäftigungsform am stärksten ausgeprägt. Der Anteil der Frauen an den Teilzeitbeschäftigten liegt ebenso wie in Deutschland zur Zeit bei 85,5%. Einen Anstieg verzeichnet auch die Zahl befristet Beschäftigter. Ihr Anteil an den unselbständig Beschäftigten liegt bei ca. 7,9% (inklusive Lehrlinge). Die Zahl der Leiharbeiter/innen wächst seit der erstmaligen gesetzlichen Regelung 1988 kontinuierlich an, obwohl ihr Anteil zur Zeit noch gering ist (ca. 0,5%). Beträchtliche Anstiege verzeichnet geringfügige Beschäftigung. Gemeint sind damit Beschäftigungsverhältnisse, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegen (2002: ca. 298 Euro) und damit in der Sozialversicherung differenziert behandelt werden (nur selektive Integration) bzw. bis 1996 (mit Ausnahme der Unfallversicherung) gänzlich aus dieser ausgeschlossen waren. Zur Zeit sind es annähernd

200.000 Menschen, die zum jeweiligen Stichtag als "geringfügig" gemeldet sind.

Tabelle 4: Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im internationalen Vergleich

Land	Teilzeitbeschäftigung in % aller Beschäftigten			Befristete Beschäftigung in % aller Arbeitnehmer		Leiharbeit in % aller Beschäftigten 1999
	1973	2000	Frauenanteil 1999	1983	2000	
Belgien	3,8	15,7 ³	89,5 ³	5,4	9,0	1,6
Dänemark	22,7 ⁴	21,7	75,6	12,5	10,2	0,2
BRD	10,1	19,4	85,5	10,0	12,7	0,7
Griechenland	6,5 ⁵	4,6	64,8	16,3	13,1	—
Spanien	n.a.	8,2	78,2	15,6	32,1	0,8
Frankreich	5,9	16,9	69,8	3,3	15,0	2,7
Irland	5,1 ⁴	16,6	74,9	6,1	4,6	0,2
Italien	6,4	8,8	72,8	6,6	10,1	—
Luxemburg	5,8	11,3	90,3	2,3	3,4	—
Niederlande	16,6 ⁴	41,2	73,4	5,8	14,0	4,0
Österreich	6,4	17,0	85,5	6,0 ¹	7,9	0,7
Portugal	7,8 ⁴	10,7	69,2	14,4	20,4	1,0
Finnland	6,7 ⁴	12,2	65,7	11,1	17,7	—
Schweden	23,6 ⁴	22,8	76,3	12,0	14,7	0,8
Vereinigtes Königreich	16,0	24,9	80,1	5,5	6,7	2,1
USA	15,6	13,3	68,4	—	2,2 ²	1,8 ²

¹ Für Österreich Daten für das Jahr 1995; ² 1994; ³ 1998; ⁴ 1979; ⁵ 1983.

Quellen: OECD Employment Outlook (für ‚1973‘ – Teilzeit und ‚1983‘ – befristete Beschäftigung sowie generell die USA), Eurostat Labour Force Survey, Panorama der EU-Industrie, Brüssel 1997, 25/76 für Leiharbeit in den USA.

Atypische Beschäftigung ist vielfach nicht nur mit geringerem und diskontinuierlichem Einkommen, sondern auch mit einem nur selektiven sozialen Schutz verbunden (Talos 1999: 434 f.; Blossfeld/Hakim 1997; Schmidt 1995). Dies gilt insbesondere auch für Arbeitsverhältnisse, die quasi an der Grenze von abhängiger und selbständiger Beschäftigung zu liegen kommen (sogenannte ‚freie Dienstverträge‘ und ‚neue Selbständige‘ bzw. ‚arbeitnehmerähnliche (Schein)selbständige‘) (Talos/Fink 2000).

Insgesamt betrachtet trifft unstrittig zu, dass in Österreich nach wie vor "Normalarbeitsverhältnisse" den weitaus überwiegenden Teil der Beschäftigungsverhältnisse ausmachen. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit wenig ändern. Unübersehbar allerdings ist, dass davon in Hinblick auf Kontinuität, Vollzeitigkeit, ausreichende materielle und soziale Sicherung abweichende Beschäftigungsformen stetig zunehmen.

4 Probleme im Sozialstaat

4.1 Finanzierungsprobleme

Im Kontext steigender Erwerbslosigkeit, eines starken Anstieges der Zahl der Pensionen (unter anderem durch vorzeitige Pensionen) und damit einer beträchtlich steigenden Pensionsquote⁶, eines durchschnittlich um vier Jahre niedrigeren faktischen Pensionsantrittsalters und um vier Jahre längeren Pensionsbezugs sowie weiteren Faktoren wie Leistungsverbesserungen, niedrigere Einkommenszuwächse, die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Budgetkonsolidierungsstrategien haben sich in den Haushalten der Sozialversicherung zunehmend mehr Finanzierungsprobleme ergeben. Es ist augenscheinlich, dass diese Veränderung stark lohnarbeitszentrierte und durch am Lohn berechnete Sozialversicherungsbeiträge finanzierte Systeme wie in Österreich und Deutschland direkter treffen, als stärker allgemein steuerfinanzierte Systeme *à la* Dänemark.

Die Schere zwischen Einnahmen aus Beiträgen und Ausgaben wird größer. Finanzierungsprobleme sind neben der Pensionsversicherung auch für den Bereich der Krankenversicherung konstatierbar. Merkbar anders stellt sich die Situation zur Zeit im Bereich der Arbeitslosenversicherung dar: hier gibt es beträchtliche Überschüsse, die von der gegenwärtigen Regierung zum Zweck der Erreichung des "Null-Defizits" abgeschöpft werden.

Die Finanzierungsproblematik in der Pensionsversicherung ist daran ablesbar, dass die Ausgaben in den letzten zwanzig Jahren insgesamt, aber vor allem beträchtlich stärker als die Einnahmen aus Versichertenbeiträgen gestiegen sind. Der Bundesbeitrag, der aus den allgemeinen Steuermitteln aufgebracht wird, hat sich in den 90er Jahren auf einem relativ hohen Niveau von ca. 25% eingependelt. Eine Verringerung seines Anteiles an den Einnahmen erfolgte im Jahr 2000.

Tabelle 5: Einnahmen und Ausgaben der österreichischen Pensionsversicherungen in 1000 Mio. ATS und prozentuelle Veränderungen

Jahr	Ein- nahmen ges.	Ver- änderung %	Beitrags- zahlungen*	Ver- änderung %	Bundes- beitrag	Ver- änderung %	Ausgaben	Ver- änderung %
1980	101.422		65.289		16.201		100.443	
1985	149.436	47,3	87.120	33,4	34.695	114,2	144.462	43,8
1990	197.604	32,2	113.024	29,7	43.792	26,2	197.651	36,8

⁶ Darunter wird der Quotient aus der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Pensionsbezieher verstanden. Ivansits (2002 : 93) hat darauf hingewiesen, dass die demografische Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten nur in einem sehr geringen Ausmaß für diese hohe Pensionsquote verantwortlich zeichnet. Dies wird sich nach vorliegenden Prognosen allerdings ab dem nächsten Jahrzehnt merkbar durch die Zunahme des Anteils der "Alten" an der Gesamtbevölkerung verändern.

1995	253.118	28,1	149.416	32,2	52.255	19,3	254.151	28,6
2000	307.282	21,4	176.010	17,8	57.203	9,5	308.142	21,2
1980		203,0		169,6		253,1		206,8
-2000								

*Pensionsversicherungsbeiträge in die Pensionsversicherungen;

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; Daten nicht inflationsbereinigt.

Die Finanzierungsproblematik in der Pensionsversicherung hat wesentlich auch damit zu tun, dass die sogenannte Pensions(belastungs)quote in den letzten Dekaden relativ stark angestiegen ist. 1970 kamen auf 1.000 Pensionsversicherte 487 Pensionen, 1980 waren es 522, 1990 590 und im Jahr 2000 entfielen auf 1.000 Beitragszahler/innen bereits 619 Pensionen. Die Situation in der Pensionsversicherung hat sich damit finanziell verschlechtert, obwohl in den letzten 20 Jahren die Pensionsversicherungsbeiträge der ASVG-Versicherten von 20,5% auf 22,8% , jene der Selbständigen in der Gewerblichen Sozialversicherungsanstalt von 11% auf 15% erhöht wurden. Die derzeit vorliegenden Szenarien (siehe Guger/ Mayrhofer 2001; Wöss 2002) gehen – je nach Entwicklung der Erwerbsquote – von einem höheren (bei konstanter Erwerbsbeteiligung) bzw. einem moderaten Anstieg (bei steigender Erwerbsbeteiligung) aus.

Eine Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist auch für die Krankenversicherung konstatierbar. Die Einnahmen sind zwischen 1980 und 1999 um 164% gestiegen, die Ausgaben jedoch um 178%. Der Anstieg, der bei Sozialversicherungsbeiträgen zu verzeichnen war, belief sich auf ca. 161%⁷.

4.2 Ausgrenzung und Verarmung im Sozialstaat

Auch wenn Österreich im Vergleich zu Deutschland einen höheren Erfassungsgrad beispielsweise im Bereich der Arbeitslosenversicherung aufweist, schließt das breit ausgebaute österreichische System sozialer Sicherung Ausgrenzung nicht aus. Aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen ist ein Teil der Erwerbslosen (siehe Tab. 6) vom Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ausgeschlossen. Nach Angaben des Arbeitsmarktservice hat deren Anteil in den letzten Jahren abgenommen, obwohl der Zugang zum Arbeitslosengeld merkbar erschwert wurde.

Tabelle 6: LeistungsbezieherInnenquote 1990–1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Männer	85,2	89,0	89,9	91,2	91,3	91,7	92,7	93,3	93,4	94,5	96,7	95,5

⁷

Alle Anstiege sind nicht inflationsbereinigt berechnet.

Frauen	86,3	88,7	89,8	89,6	89,5	89,1	88,3	88,3	87,6	88,3	90,9	89,7
--------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Quelle: AMS.

Da diese Daten jedoch nur die beim Arbeitsmarktservice gemeldeten Arbeitslosen erfassen, wird damit die Zahl der arbeitslosen Personen, die kein Arbeitslosengeld und keine Notstandshilfe beziehen, beträchtlich unterschätzt. Entsprechend der Erhebung über Arbeitskräfte, welche jährlich für Eurostat durchgeführt wird und als Befragung mit einer Zufallsstichprobe konzipiert ist, haben im Jahr 1998 in Österreich fast 30% der Arbeitslosen (36% bei Frauen und 25% bei Männern) keine einschlägige Versicherungsleistung bezogen (siehe Eurostat 1999). Betroffen sind hier unter anderen beispielsweise geringfügig Beschäftigte, Freie DienstnehmerInnen und Scheinselbständige, die nur in Teilen der sozialen Sicherungssysteme integriert sind.

Zugleich bringt die Erwerbsarbeitszentrierung auch in der österreichischen Alterssicherung beträchtliche Probleme des Leistungszugangs mit sich. Insbesondere betroffen sind davon Frauen. Keinen eigenständigen Pensionsanspruch hatten Mitte der 90er Jahre ca. 410.000 Frauen im Alter über 60 Jahren, das sind 41% der weiblichen Population in diesem Alter (siehe Weißbuch 1997: 6).

Im Kontext andauernder Arbeitsmarktp Probleme, des Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit und der Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen zeigt sich zudem, dass sozialstaatlich geregelte Leistungen das Verarmungsrisiko, selbst wenn ein Leistungsanspruch gegeben ist, nicht ausschließen. Die verfügbaren Daten über Bezieher/innen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe belegen, dass bei einem beträchtlichen Teil der Betroffenen – und zwar bei einem großen Teil der Frauen – die Leistungen niedrig bzw. sehr niedrig sind. Nimmt man den Ausgleichszulagenrichtsatz (für Alleinunterstützte) der Pensionsversicherung, der im Jahr 2000 umgerechnet auf ein Jahreszwölftel bei ca. 705 Euro monatlich lag und der in Österreich gleichzeitig als politische Armutsgrenze gilt, als Maßzahl, so zeigt sich: Rund die Hälfte der Arbeitslosengeldbezieher liegt unter dieser Grenze. Bei den Frauen sind es über 70% der Leistungsbezieherinnen. Noch problematischer ist die Situation in der Notstandshilfe. Etwa 70% der Männer und an die 90% der Frauen bezogen im Jahr 2000 eine Leistung unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Jede zweite Alterspension von Frauen liegt unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Bei Männern trifft dies auf weniger als 10% zu.

Wie die Armutsberichte der letzten Jahre zeigen, ist in diesem veränderten ökonomischen und sozialen Kontext für Österreich das Problem von Verarmungsrisiken und realer Verarmung konstatierbar – auch wenn Österreich im Vergleich zu anderen EU-Ländern niedrigere Werte aufweist (Förster 2001: 212). Laut einer einschlägigen Untersuchung (Förster 2001) liegt bei rund

11% der Bevölkerung das nach der modifizierten OECD-Skala gewichtete Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 60% des Median-Pro-Kopf-Einkommens der Gesamtbevölkerung. Diese Personen können als armutsgefährdet gelten. Werden neben dem zu geringen Einkommen noch andere Einschränkungen wie etwa Wohnungssubstandard oder Rückstände bei periodischen Zahlungen miteinbezogen, so können ca. 4% der Bevölkerung als tatsächlich arm bezeichnet werden. Besonders betroffen von Verarmungsrisiken und realer Armut sind Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern sowie sogenannte Gastarbeiter/innen. Eine neue Untersuchung atypischer Arbeitsverhältnisse hat erbracht, dass geringfügig Beschäftigte und Freie DienstnehmerInnen ein doppelt so hohes Verarmungsrisiko wie der Durchschnitt der Bevölkerung haben (siehe Fink/Riesenfelder/Talos 2002)

Tabelle 7: Armut(sgefährdung) nach Bevölkerungsgruppen (modifizierte OECD-Skala)

<i>Bevölkerungs-gruppen</i>	<i>Armutsgefährdete Personen in %</i>	<i>Arme Personen in %</i>	<i>Anteil armer Personen an der Armutsbevölkerung¹</i>
Unselbständige	7	2	35,1
Selbständige	14	6 *	7,9 *
Kurzzeit AL	9	5 *	9,4 *
Langzeit AL	30	19	21,3
Pensionisten	17	7	26,6
Alleinerziehende	18	9 *	10,5 *
MPH +1**	8	4	17,3
MPH +2**	8	3	16,7
MPH +3**	17	5 *	13,2 *
Gastarbeiter	30	17 *	13,2 *
Insg.	11	4	

¹ Anteil armer Personen an Gesamtarmutsbevölkerung. In absoluten Zahlen werden 286.000 Personen als arm ausgewiesen. Da Personen zu mehreren Gruppen gehören können, ergibt die Spaltensumme nicht 100.

Arme Personen: niedriges Einkommen zuzüglich anderer maßgeblicher Einschränkungen;

*...Geringe absolute Besetzung der Gruppe.

** Mehrpersonenhaushalte mit einem Kind, mit zwei und mit drei Kindern.

Quelle: ECHP.

Insgesamt: Ungeachtet seiner Ausdifferenzierung und Reichweite gibt es im österreichischen Sozialstaat eine Reihe von Problemen. Diese ergeben sich zu einem Teil aus der Kombination veränderter ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen wie auch aus den Konsequenzen der dominanten Gestaltungsprinzipien, so insbesondere der Lohn- und Ehezentriertheit der österreichischen sozialen Sicherung.

Die aktuelle Politik der sozialen Sicherung stellt zum einen eine Reaktion auf die Veränderungen und aktuellen Probleme dar. Zum anderen ist aktuelle Sozialpolitik selbst ein

Spiegel geänderter politischer Prioritäten. Es gibt unübersehbare Anzeichen dafür, dass die Neujustierung der sozialen Sicherung über bloße Anpassungen und Konsolidierungen hinausweist.

5 Aktuelle Politik im Bereich der sozialen Sicherung

5.1 Auf dem Weg zu einer restriktiven Sozialpolitik

Während die Entwicklung sozialer Sicherung bis zu Beginn der 90er Jahre sachliche Erweiterungen ebenso wie restriktive Maßnahmen beinhaltet, ist der Trend ab der Mitte der 90er Jahre zwar nicht durchgängig, aber doch weitgehend von der Option restriktiver Anpassungspolitik bestimmt. Ablesbar ist dies an einer Reihe von Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und familienrelevanter Leistungen, die "zu Einschränkungen bzw. zu Rücknahmen früher beschlossener Regelungen führten" (Hörndler/Wörister 1998: 112; vgl. auch Tálos/Wörister 1998). Die Anpassungspolitik kam ansatzweise auch im arbeitsrechtlichen Bereich zum Tragen (z. B. Flexibilisierung).

Daneben machte die EWR- bzw. EU-Mitgliedschaft manche Neuregelungen direkt erforderlich. Andere waren indirekt mit dem Beitritt zur EU bzw. zur EMU verknüpft. Dazu gehört vor allem die auf diesem Weg eingegangene vertragliche Verpflichtung der Budgetsanierung (vgl. Tálos/Badelt 1999: 353ff.). An der Grundstruktur und den Kernelementen sozialer Sicherung hat der EU-Beitritt Österreichs bisher nichts geändert.

Dass die Entwicklung bis in die 90er Jahre nicht linear von restriktiven Optionen geprägt war, zeigt sich etwa im Arbeitsrecht (vgl. Tálos/Kittel 1999: 141f.), aber auch an einigen Maßnahmen in der Sozialversicherung. So wurde für mithelfende Partner/innen in der Landwirtschaft eine eigenständige Pensionsversicherung eingeführt (1991), es wurde die Möglichkeit der freiwilligen, von Erwerbsarbeit unabhängigen Versicherung in der Pensionsversicherung eröffnet (1992), Vätern die Möglichkeit zum Karenzgeldbezug (1990) eingeräumt, 1993 das Pflegegeld eingeführt sowie die Möglichkeit einer Gleitpension geschaffen. Der Zugang zur Notstandshilfe wurde 1988 grundsätzlich auch Frauen eröffnet, deren Partner einen Vollverdienst aufweisen. Auch AusländerInnen können seit 1989 unter bestimmten Voraussetzungen eine solche Leistung bekommen. Desgleichen war (1989) in der Arbeitslosenversicherung eine einheitliche Nettoersatzrate eingeführt worden, was sich insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen positiv auswirkte.

Zugleich zeigte sich in der Arbeitslosenversicherung und in der Notstandshilfe die verstärkt

restriktive Ausrichtung der Anpassungspolitik der 90er Jahre. Dazu gehört die Absenkung der Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld für höhere Einkommen (1993, 1995) und die Ausweitung des Durchrechnungszeitraumes zur Berechnung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr (1996). Diese Maßnahmen wirkten sich auch negativ auf einen unter Umständen nachfolgenden Notstandshilfebezug aus. Daneben wurden die Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld ebenso wiederholt verschärft (1991, 1993, 1995), wie die Sanktionen bei Missbrauch im Sinn des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (1996), was nicht ohne Folge auf die tatsächlich verhängten Sanktionen blieb.

Ähnlich restriktive Tendenzen lassen sich in der Pensionsversicherung und (vorerst) bei familienrelevanten Leistungen ausmachen. Das Leistungsbemessungssystem der Pensionsversicherung wurde bereits in den 80er Jahren mit der Abschaffung des sogenannten Grundbetrages (1984) substantiell verändert. Daneben wurden im Laufe der 90er Jahre (1993, 1996) die Steigerungsraten stufenweise angeglichen und schließlich 1997 linearisiert, was sich zu Ungunsten von Personen mit vergleichsweise geringen Versicherungszeiten, d.h. vor allem von Frauen, auswirkte. Des weiteren wurden Abschläge für die vorzeitige Inanspruchnahme der Pension eingeführt und die dafür notwendige Wartezeit angehoben. Seit 1993 findet daneben bei der Ermittlung des Faktors der Pensionsanpassung nicht mehr die Entwicklung der Bruttolöhne, sondern nur mehr jene der Nettolöhne Berücksichtigung, was sich auf die Leistungshöhe der Pensionen negativ auswirkt. In der Krankenversicherung wurden zu Mitte der 90er Jahre die Selbstbehalte erhöht.

Die Auswirkungen des Beitrittes Österreichs zur Europäischen Union waren nicht uniform. Zum einen hatten diese in Teilbereichen einen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Regelungen und Maßnahmen (z.B. betreffend Arbeitnehmer/innen-Schutz und Gleichbehandlung) zur Folge. Andererseits zeitigte die Erfüllung der Maastricht-Kriterien zur EMU leistungsrelevante Konsequenzen im Bereich sozialer Sicherung. Hier ist auf die bereits angeführten restriktiven Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Familienleistungen, der Krankenversicherung, der Familienleistungen und der Pensionen als Teil der Austeritätspakte von 1995 und 1996, sowie auf die Pensionsreform von 1997 verwiesen.

5.2 Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden österreichischer und deutscher Sozialpolitik in den letzten beiden Dekaden

Das Ende des forcierten Ausbaues und die zumindest teilweise Änderung der Stoßrichtung der Politik sozialer Sicherung erfolgte in Deutschland Mitte der 70er Jahre (Siegel 2002: 286ff; Manow/Seils 2001: 272f) Die Koalitionsregierung zwischen CDU/CSU und FDP setzte ab

Beginn der 80er Jahre nicht nur den von der sozial-liberalen Koalition bereits beschrittenen Konsolidierungskurs (Siegel 2002: 286f) fort. Unter der neuen Machtkonstellation war dies nicht nur mit vergleichsweise weitreichenderen Kürzungsmaßnahmen verbunden. Die neue Regierung peilte zudem auch einen ordnungspolitischen Strategiewechsel an (Schmidt 1998a: 67f) – mit Staatsentlastung, mehr Markt und einen Umbau des Sozialstaates (bei Aufrechterhaltung der Grundstrukturen der Sozialversicherung). Dass die Kürzungsoption bis Ende der 80er Jahre erfolgreicher umgesetzt werden konnte als der angepeilte Strategiewechsel, ist evident (siehe Resümee Schmidt 1998a: 69ff).

Im Unterschied dazu erfolgte der Wandel in Österreich nicht nur beträchtlich zeitversetzt, sondern vorerst noch lange Zeit vergleichsweise moderat. Die Maßnahmen der sozialliberalen Koalition von Mitte der 70er Jahre weisen Ähnlichkeiten mit denen der Koalitionsregierung von SPÖ und ÖVP in den 90er Jahren auf. Der Unterschied – und damit ein wesentlicher Grund für den zeitverschobenen Wandel – besteht in der unterschiedlichen Konstellation auf Ebene der entscheidungsrelevanten Kräfte. Während in Deutschland mit dem Antritt der bürgerlichen Koalition ein eindeutiger Machtwechsel erfolgte, der wieder die Basis für einen Kurswechsel in der Sozialpolitik bildete, bestand in Österreich die bereits in der Expansionsphase dominierende Kräftekonstellation (Duopol von SPÖ und ÖVP, Sozialpartnerschaft) bis Ende der 90er Jahre fort.

Ein Unterschied besteht auch darin, dass die sozialpolitischen Einschnitte in Deutschland vor allem den Bereich des Arbeitsrechtes und der Arbeitsförderungs politik betrafen (Jochem 2001: 203, 209; Siegel 2002: 415). Demgegenüber zählt das Arbeitsrecht in Österreich zu den Kernbereichen sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung. Daran hatte sich bis Ende der 90er Jahre nichts Wesentliches geändert (Talos/ Kittel 2001).

Auf der anderen Seite gibt es für diesen Zeitraum im Bereich der sozialpolitischen Regelungen eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Dies ist ablesbar an Maßnahmen wie beispielsweise die Einführung der Netto- statt der Bruttoanpassung in der Renten- bzw. Pensionsversicherung, der Pflegeversicherung und der leistungsrelevanten Anrechnung von Kindererziehungs- bzw. betreuungszeiten. Erwähnenswert ist auch das zeitgleiche Bemühen um die Integration atypisch Beschäftigter (geringfügig Beschäftigte, sog. Scheinselbstständige) in Teile der Sozialversicherung.

Bemerkenswerte Gemeinsamkeiten lassen sich zwischen der CDU/CSU/FDP Koalition und der ÖVP/FPÖ Koalition im Hinblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik konstatieren: Die beiden ersten Jahre beider Koalitionen sind von umfänglichen und weitreichenden Kürzungsmaßnahmen geprägt. Auf Ebene des programmatischen Selbstverständnisses finden sich gleichermaßen bekannte issues aus dem neoliberal-konservativen Ideologierepertoire:

Eigenverantwortung, mehr Markt, Flexibilierung. Der gemeinsame inhaltliche Nenner der in die Regierung Kohl und Schüssel involvierten Parteien ist größer als bei anderen Regierungskoalitionen. Der Handlungsspielraum der Regierung Kohl (Schmidt 1998a: 62ff) war zumindest in den 80er Jahren ähnlich groß wie der der Regierung Schüssel: in Österreich wurden wesentliche Vetospieler, insbesondere Gewerkschaften und Arbeiterkammern maßgeblich geschwächt (siehe dazu näher Obinger 2001). Wenn auch für die Regierung Kohl nicht durchgängig, verzichteten beide Koalitionen auf die Einbindung der Verbände und Opposition bei wichtigen sozialpolitischen Maßnahmen. Allerdings war dies – aufgrund der unterschiedlichen Konfiguration im *policy making* Prozess – für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung in Österreich ungleich einschneidender. Letztlich gilt für beide Regierungen der Übergang von einer kooperativen zu einer konfliktiven Sozialpolitik (Schmidt 1998; Talos 2001).

Borchert (1995), Ostner/Leitner/Lessenich (2001) und Seeleib-Kaiser haben m. E. nachvollziehbar gezeigt, dass der sozialstaatliche Veränderungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland über eine Anpassung und Konsolidierung hinausgeht. In normativer wie funktionaler Hinsicht zeichnet sich ein einschneidender Wandel ab: ablesbar insbesondere am Abgang vom Ziel der Lebensstandardsicherung, an der Privatisierung von Sicherungselementen, an der Verschiebung des normativen Referenzpunktes der Politik sozialer Sicherung. Verlaufen auch in dieser Hinsicht – bei allen aufgezeigten Unterschieden – die Entwicklungsprozesse in beiden Ländern gleichläufig ?

Allerdings sind die folgenden Ausführungen insofern mit einem Vorbehalt zu versehen, als die Regierung Kohl eine abgeschlossene Periode darstellt und daher eine abschließende Bilanz auch im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen programmatischem Selbstverständnis und realisierter Politik möglich ist. Im Vergleich dazu kann im folgenden erst eine Zwischenbilanz der Sozialpolitik der Regierung Schüssel gebracht werden.

5.3 Der österreichische Sozialstaat : Auf dem Weg zu einer radikalen Neujustierung

Wenn für die letzten 20 Jahre konstatiert werden kann, dass es weder zu einem Stillstand noch zu einem Kahlschlag in der österreichischen Sozialpolitik gekommen ist (siehe Tálos/Wörister: 282), so zeichnen sich weitergehende Veränderungen unter der seit Februar 2000 im Amt befindlichen neuen Regierung deutlicher ab, als dies in den letzten Jahren der Fall war. Die programmatischen Vorstellungen der neuen Regierung, die am Regierungsabkommen, an Budgetreden, an Aussagen von Repräsentanten der Regierungskoalition ablesbar sind, bilden einen Mix von neoliberalen und konservativen gesellschaftspolitischen Vorstellungen.

Gesellschaftspolitisch konservative Vorstellungen haben die österreichische Sozialpolitik – als Produkt des Kompromisses divergenter Optionen der entscheidungsrelevanten Kräfte – durchgängig mitgeprägt. Kernpunkte dabei sind spezifische Vorstellungen über die Ehe (als rechtlich fixierte Gemeinschaft heterosexueller Partner), über die Familie (als Form des Zusammenlebens von beiden Elternteilen mit ihren Kindern), nicht zuletzt die spezifische Form der abgeleiteten Versorgung von Frauen – kurz gesagt: der Mann als Ernährer, die Frau als zuständig für die familiäre Reproduktion (siehe Leitner 1999: 12 ff.; Mairhuber 2000: 12). Die Fortführung der konservativen Tradition der Sozialpolitik durch die neue Regierung zeigt sich an Vorhaben wie der Verankerung der Unterstützung der Familie in der Verfassung und an der Einführung eines Kinderbetreuungsgeldes – bei gleichzeitig ausnehmend unkonkreten Aussagen über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Zählen konservative Vorstellungen zum Repertoire der traditionellen Sozialpolitik, so stellt der Konsens über einen neoliberal orientierten Umbau des Sozialstaates eine gesellschaftspolitische Innovation in Österreich dar. Ein Kernpunkt derartiger Umbauvorstellungen lautet: "Abschlankung" staatlicher Aufgaben und Tätigkeiten, grundsätzlicher Vorrang der (Eigen)Vorsorge vor Fürsorge, Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Sozialverantwortung (Regierungsprogramm 2000: 17 f.). Einprägsam heißt es in der Budgetrede von Finanzminister Grassler vom März 2000: "Unsere Vision ist ein schlanker Staat, der dem Bürger dient, ist mehr Freiheit und weniger Ge- und Verbote, ist mehr Eigenverantwortung und weniger Fremdleistung, ist eine offene und demokratische Gesellschaft freier Bürger". Oder mit anderen Worten des Finanzministers: Es geht um den Umbau des österreichischen Sozialstaates zu einem liberalen Staat mit sozialer Komponente. Das Ziel sei "ein moderner sozialer Leistungsstaat, eine Leistungsgesellschaft" (Standard vom 6. 4. 2002).

Nicht überraschend vor diesem Hintergrund ist die für bisherige Regierungsprogramme in der Zweiten Republik einmalige Betonung des Mißbrauchs von Sozialleistungen und dessen Bekämpfung.

Mit dem Plädoyer für einen "schlanken Staat" korreliert das für eine substantielle Änderung des traditionellen Systems staatlich geregelter sozialer Sicherung. "Soziale Sicherung neu" hat, wie im Wortlaut des Regierungsprogramms deutlich wird, im Vergleich zum bisherigen Selbstverständnis einen grundsätzlich anderen Ansatzpunkt: "Wir vertreten den Standpunkt, dass es zum Wesen einer sozialen Gesellschaft gehört, denjenigen zu helfen, die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind. Moderne Sozialpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung, von Leistungsbereitschaft und Solidarität. Die Neuordnung der

Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Sozialverantwortung gehört zu den großen Herausforderungen einer Sozialpolitik, die vor der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden. Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben" (Regierungsprogramm: 18).

Dieses Selbstverständnis beinhaltet eine *Umgewichtung* der Sozialpolitik in zweifacher Hinsicht: nämlich zum einen in Richtung prioritäre Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Not- und Bedarfslagen. Wird Sozialpolitik in erster Linie auf Hilfebedürftigkeit abgestellt, so bedeutet dies eine inhaltliche Schwerpunktverlagerung vom bestehenden, auf Risikovorsorge für Erwerbstätige und Hilfe für sozial Bedürftige ausgerichteten Sozialstaat hin zu einem "Sozialhilfestaat" *à la* Thatcherismus (siehe z.B. Jessop 1992). Zum anderen heißt Umgewichtung die Unterordnung sozialpolitischer Gestaltung unter budget-, wirtschafts- und standortpolitische Prioritäten. Beides zusammen läuft perspektivisch auf eine Politik der Reduktion sozialstaatlicher Schutzmaßnahmen und Leistungen hinaus.

Mit derartigen Vorstellungen, über die es einen grundsätzlichen Konsens in der ÖVP/FPÖ-Regierungskonstellation gibt, ist ein substanzieller Bruch mit der bisherigen Zielrichtung und Funktion der staatlich geregelten sozialen Sicherung in Österreich angedacht. Hand in Hand damit geht die Betonung der Versicherungsförmigkeit bzw. des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung, von deren Weiterbestehen die Regierung ausgeht.

Ist die Regierung dabei, dieses Programm einer radikalen Neujustierung auch zu konkretisieren und umzusetzen? Es gibt dafür bisher einige Anzeichen. Dazu zählt in organisatorischer Hinsicht der Umbau des Dachverbandes der Sozialversicherungsträger, des Hauptverbandes, mit der merkbaren Schwächung sowohl der Selbstverwaltung selbst als auch der Position der Arbeitnehmerseite in dieser. Die im Regierungsprogramm als Möglichkeit angesprochene, realiter vom zuständigen Staatssekretär ventilerte Ersetzung der Pflichtversicherung durch das System der Versicherungspflicht im Gesundheitssystem würde wesentliche Elemente der traditionellen Krankenversicherung wie den solidarischen Ausgleich zwischen Familien mit und ohne Kindern, zwischen Menschen mit hohem und geringem Krankheitsrisiko und die Mitversicherung beseitigen.

Auch in dem noch relativ vage formulierten Vorhaben der Einführung eines Drei-Säulen-Modells in der Altersvorsorge anstatt der bisher dominanten staatlich geregelten Pensionsversicherung findet die angesprochene Schwerpunktverlagerung konkreten Niederschlag. Diese – mehr noch das FPÖ-Dreisäulenmodell (Leitlinien Freiheitlicher Sozialpolitik 1997) – läuft auf eine substanzielle Aufwertung der betrieblichen und privaten Vorsorge, und damit

zugleich auf eine beträchtliche Einschränkung bzw. eine Abschaffung des Zieles der Lebensstandardsicherung hinaus. Realisiert wurde bereits die Abschaffung des bisher als Versicherungsleistung geregelten Karenzgeldes: An seine Stelle tritt das (bis zu einem bestimmten Einkommen: 14.600 Euro pro Jahr) universelle Kinderbetreuungsgeld.

Die sonstigen seit Antritt der neuen Regierung ergriffenen Maßnahmen tangieren zwar nicht die Struktur und Kernelemente des Systems sozialer Sicherung, nichts desto weniger sind sie Konsequenz ihres genuinen Selbstverständnisses und ihrer politischen Prioritäten.

Ungeachtet der kurzen Zeit seit ihrem Amtsantritt hat die neue Regierung mit einem enormen Tempo und in allen relevanten sozialpolitischen Teilbereichen Veränderungsschritte (siehe Tálos 2001) realisiert. Dies gegen zum Teil erheblichen öffentlichen Widerstand und unter Umgehung der die sozialpolitische Entwicklung Österreichs lange Zeit prägenden vorparlamentarischen Politikabstimmung unter Einbindung der Sozialpartner (siehe Tálos/Kittel 2001).

Im Bereich der Pensionspolitik wurde die Politik der SPÖ/ÖVP-Koalition, die mit Sparpaketen (1995/ 96) und der Pensionsreform (1997) in den letzten Jahren bereits restriktive Maßnahmen gesetzt hatte, verstärkt weitergeführt. Das Antrittsalter bei vorzeitigen Alterspensionen wurde – mit sehr kurzen Übergangsfristen – um 1,5 Jahre angehoben. Im Jahr 2003 sollen davon ca. 50.000 ältere Arbeitnehmer/innen betroffen sein – mit erwarteter Absenkung des Bundesbeitrages zu den Pensionen um 635 Mio Euro. Die Pensionsabschläge wurden im Fall des Pensionsantritts vor 60 Jahre (für Frauen) bzw. 65 Jahre (bei Männern) von 2 auf 3 Prozentpunkte erhöht. Eine Kürzung der Witwen- bzw. Witwerpensionen erfolgte insofern, als diese im Unterschied zum bisher geltenden Stand (zwischen 40% und 60%) in Zukunft zwischen 0% und 60% der Pension des/ der Verstorbenen betragen werden.

Unter dem Titel "Erhöhung der Treffsicherheit" wurde eine Reihe von Leistungskürzungen vorgenommen – zum Zweck der Realisierung des Zieles der Budgetkonsolidierung bzw. des Zieles des Null-Defizits :

Es fällt die beitragsfreie Mitversicherung für kinderlose Ehepartner/innen, Lebensgefährten/innen weg – mit wenigen Ausnahmen (z.B. Pflege eines Angehörigen mit Pflegestufe 4). Betroffen davon werden in erster Linie Frauen sein. Die Mehreinnahmen fließen nicht in die Krankenversicherung, sondern in das allgemeine Budget.

Restriktionen betreffen ebenso die Arbeitslosenversicherung: Die Nettoersatzrate wurde gesenkt (von ca. 57% auf 55%), die Familienzuschläge wurden beträchtlich vermindert und die Kontrolle und Sanktionen bei ArbeitslosengeldbezieherInnen verschärft. Selbstbehalte im Gesundheitssystem wurden erhöht und neu eingeführt – letzteres in Form von Gebühren beim Besuch von Spitalsambulanzen.

Es geht bei diesen Maßnahmen der letzten Jahre vorrangig nicht um die Konsolidierung der bestehenden Systeme oder um deren Anpassung zum Zweck ihrer finanziellen Konsolidierung. Die soziale Sicherung wurde den budgetpolitischen Prioritäten der Regierung – mit dem Ziel Null–Defizit – untergeordnet.

Dies heißt nicht, dass der Entwicklungsprozeß ausschließlich durch Rückbau gekennzeichnet ist. Ebenso wie in der Phase der christdemokratisch–liberalen Koalition (Schmidt 1998a; Alber 2000) wurden auch von der neuen österreichischen Regierung Reformmaßnahmen beschlossen. Dazu zählen die Angleichung von Arbeitern und Angestellten im Krankheitsfall (mit Kompensationsmaßnahmen für Unternehmen wie die Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Krankenversicherung und der Entfall des Postensuchtages bei Selbstkündigung), die Erweiterung des Pflegegeldanspruches (Pflegegeld ab der Geburt des Kindes im Fall der Behinderung), die Einführung des Kindergeldes für alle (bei Abschaffung des traditionellen Karenzgeldes als Versicherungsleistung) und die Erweiterung der Abfertigungsregelung auf alle ArbeitnehmerInnen – ohne eine Mehrbelastung für die Unternehmen insgesamt.

6 Zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung des Systems sozialer Sicherung in Österreich. Einige Schlußfolgerungen

Ebenso wie in anderen Ländern der EU zeichnen sich auch in Österreich, hier vor allem seit dem letzten Jahrzehnt, merkbare Veränderungen des sozialstaatlichen Umfeldes sowie wachsende Probleme im und Herausforderungen an den Sozialstaat ab. An Stelle der Politik des Ausbaus der sozialen Sicherung, die die Nachkriegsjahrzehnte eindrucksvoll prägte, ist die reale Sozialpolitik der letzten Jahre und aktuell von Anpassung, von der Unterordnung sozialpolitischer Ziele unter budget– und wirtschaftspolitische Prioritäten, von Restriktionen und partiellem Rückbau geprägt. Bedeutet dies, dass die Ländern wie Österreich oder der Bundesrepublik attestierte Pfadabhängigkeit nicht mehr gilt? Läuft die Entwicklung darauf hinaus, dass die Kontinuität der traditionellen Kernelemente bzw. Gestaltungsprinzipien in Frage steht? Betritt der österreichische Sozialstaat neue Pfade? Die Antwort ist mehrschichtig.

1. *Grosso modo* ist die Kontinuität des traditionellen österreichischen Sozialstaates hinsichtlich seiner zentralen Gestaltungsprinzipien und institutionellen Strukturen durch die aktuell realisierte Politik (noch) nicht gebrochen. Der österreichische Sozialstaat fokussiert nach wie vor dominant auf soziale Risiken von Erwerbstätigen (und ihrer Familien) und nimmt – wenn auch in geringerem Ausmaß – auf Bedürftige Bezug. Die getroffenen Maßnahmen haben weder das

System der Sozialversicherung noch das der Sozialhilfe substanziell verändert. Mit einzelnen Maßnahmen wurden selektive Beschränkungen vorgenommen wie beispielsweise die Beschränkung der Mitversicherung in der Krankenversicherung durch Ausschluss der beitragsfreien Mitversicherung kinderloser EhepartnerInnen. Einzelne Leistungen wie die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit wurden beseitigt. Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung erfuhr eine Beschränkung. Der Übergang des österreichischen Systems sozialer Sicherung zu einem System in erster Linie nur für Bedürftige ist mit den verschiedenen Maßnahmen noch nicht erfolgt.

2. Ist ein substanzieller Umbau bzw. eine radikale Neujustierung aufgrund der traditionellen Pfadabhängigkeit der staatlich geregelten sozialen Sicherung in Österreich ausgeschlossen? Die Änderung der traditionellen Spielregeln in der Sozialpolitik durch die gegenwärtige Regierung hat nicht nur die Position wichtiger Vetospieler (wie insbesondere der Gewerkschaften) beträchtlich geschwächt. Die Regierung hat sich damit auch den Handlungsspielraum für die Umsetzung ihrer budget-, wirtschafts- und sozialpolitischen Optionen im Konkreten, für strukturelle Änderungen im Generellen vergrößert. Dass dieser Handlungsspielraum bislang im wesentlichen nur für Beschränkungen des Leistungszugangs und für Niveaubeschränkungen genutzt wurde, steht meines Erachtens mit den sozialen Interessen der WählerInnenklientel der beiden Regierungsparteien in engem Zusammenhang, die – wie insbesondere Bauern und Gewerbetreibende – bisher beträchtlichen Nutzen aus sozialstaatlichen Leistungen ziehen konnten. Das Vetospielerpotenzial liegt nun eher bei diesen (so auch Obinger 2001: 385 f.) als bei den traditionellen Vetospielern. Allerdings findet Piersons Annahme (1996: 149), dass die entscheidungsrelevanten (konservativen) Kräfte sich aus wahlpolitischen Gründen vor einem einschneidenden Wandel in Form unpopulärer sozialpolitischer Kürzungsmaßnahmen scheuen – unter der Maxime "Politik der Schuldvermeidung" (Pierson 1994: 2) – zumindest für die jüngste Entwicklung in Österreich keine Bestätigung. Auch rezente Aussagen von CDU- und FDP-Politikern im Vorfeld der Bundestagswahl vom Herbst 2002 – lassen es nicht an sozialpolitischen Kürzungsankündigungen fehlen (siehe Frankfurter Rundschau, 9. 4., 22. 4. 2002).

3. Handelt es sich bei den getroffenen Maßnahmen im Leistungsbereich im wesentlichen nur um notwendige Anpassungen, die der Aufrechterhaltung bzw. Konsolidierung der Leistungssysteme selbst dienen, wie dies von Alber (2000), Schmidt (1998a), Jochem (2001) u.a. für die BRD – mit dazu konträren Positionen (z.B. Ostner/Leitner/Lessenich 2001; Seeleib-Kaiser 2002) – angenommen wird? Hier gilt es auch für Österreich zu differenzieren: Dem beträchtlichen Anstieg von Frühpensionen mit seinen negativen Folgen für die Finanzierung wurde durch die Einführung und Erhöhung von Abschlägen gegengesteuert – mit erkennbarem Erfolg: die vorzeitigen Alterspensionen wegen Arbeitslosigkeit, langer Versicherungsdauer wie

auch wegen geminderter Arbeitsfähigkeit sind zur Zeit unübersehbar rückläufig (siehe Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger). Ein Teil der von der derzeitigen Regierung beschlossenen Maßnahmen hat allerdings mit einer Konsolidierung nichts zu tun: Die Ersparnis aufgrund des Wegfalls der beitragsfreien Mitversicherung kinderloser EhepartnerInnen kommt nicht der mit Finanzierungsproblemen konfrontierten Krankenversicherung, sondern dem allgemeinen Budget zugute. Die Restriktionen im Bereich der Arbeitslosenversicherung dienen nicht dazu, das Finanzierungsvolumen dieser Institution für notwendige Aufgaben wie beispielsweise einen Ausbau der Programme für Langzeitarbeitslose einzusetzen. Beträchtliche Überschüsse aus den Fonds der Arbeitslosenversicherung werden zur Realisierung der prioritären Null–Defizit–Strategie verwendet.

4. Gibt es Anzeichen für die Umgewichtung in der Sozialpolitik? Während in der Sozialversicherung in mehrfacher Hinsicht Kürzungen und Zugangsbeschränkungen vorgenommen wurden, erfolgte zur gleichen Zeit die Realisierung konservativer familienpolitischer Vorstellungen – ablesbar an der Einführung einer neuen Leistung, des Kinderbetreuungsgeldes, die ein beträchtlich hohes Finanzierungsvolumen (annähernd so viel wie die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik) erfordert. Da die generelle Ausrichtung aktueller Sozialpolitik auf einen Rückbau sozialstaatlicher Leistungen hinausläuft, überrascht eine Politik des "*non decision*" nicht: Armutspolitik bleibt ebenso außerhalb des Blickwinkels wie die mit der Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen einhergehenden Probleme der sozialen Absicherung.

5. Geht es in Österreich um mehr als nur Anpassung und Konsolidierung der staatlich geregelten sozialen Sicherung an und unter veränderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen? Ungeachtet der konstatierbaren Kontinuitäten ist für Österreich zu veranschlagen, dass es auf programmatischer Ebene einen grundsätzlichen Konsens innerhalb der derzeitigen Regierung gibt, der auf eine radikale Neujustierung des österreichischen Sozialstaates hinausläuft: eine Umorientierung der Zielsetzung mit der Konsequenz, dass die Dominanz staatlich geregelter sozialer Sicherung – und damit das Ziel der Lebensstandardsicherung im Falle des Eintretens sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit (für Deutschland siehe dazu Seeleib-Kaiser 2002) – aufgegeben und die betriebliche und private (Eigen-)Vorsorge aufgewertet wird. Anders gesagt: die Zielrichtung geht hin zu Rekommodifizierung der sozialen Reproduktion. Die andere Seite der Medaille besteht in der Entlastung der Unternehmen und zunehmenden Familialisierung staatlicher Sozialpolitik.

Somit wird evident, dass es zwischen der Regierung Kohl und Schüssel nicht nur Gleichläufigkeiten in der konkreten Politik des Rückbaues im Leistungsbereich, sondern auch in der Neujustierung der Zielrichtung sozialer Sicherung gibt.

6. Wie erklärungsrelevant sind die in der Einleitung angeführten sozialwissenschaftlichen Ansätze für eine sozialpolitische Entwicklung nach dem Ende des "goldenen Zeitalters des Wohlfahrtsstaates"? Mit Blick auf die österreichische Entwicklung kann gesagt werden: Sozio-ökonomische Faktoren bilden maßgeblich einen Anstoß und eine Herausforderung für aktuelle Sozialpolitik. Die geänderten Machtressourcen (Regierungswechsel, Schwäche von Sozialdemokratie und Defensive der Gewerkschaften, Reduktion des Vetopotentials) bieten einen Handlungsspielraum für die Umsetzung differenzierbarer partei differenter Prioritäten und sozialpolitischer Optionen. Der Kurswechsel auf Ebene realisierter Politik – ablesbar an Rückbaumaßnahmen im Leistungsbereich – erfolgt weitgehend noch innerhalb der bestehenden Institutionen. Das Politikerbe kommt insofern nach wie vor zum Tragen. Die inhaltlichen

Veränderungsperspektiven weisen allerdings über dieses Politikerbe weit hinaus. Ihr Kernpunkt ist eine radikale Neujustierung bzw. ein substanzieller Wandel der Zielrichtung staatlich geregelter sozialer Sicherung.

Literaturverzeichnis

150 Tage Österreich neu regieren. Ein parlamentarische Bilanz, 10.7.2000.

Alber, Jens, 1982: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10. Frankfurt/ New York: Campus.

Alber, Jens, 1989: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*. Frankfurt/New York: Campus.

Alber, Jens, 2000: Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnose und Daten, in: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat*. Frankfurt: Campus, 171–198.

Blossfeld, Hans-Peter; Catherine, Hakim (eds.), 1997: *Between Equalization and Marginalization*. Oxford: University Press.

Borchert, Jens, 1995: *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/New York: Campus.

Budgetprogramm 2000–2003. Programm der Bundesregierung gemäß § 12 BHG, Juli 2000.

Bundesvoranschlag 2000: Budgetrede des Bundesministers für Finanzen Karl-Heinz Grasser, 21. März 2000.

Bundesvoranschlag 2001: Budgetrede des Bundesministers für Finanzen Karl-Heinz Grasser, 18. Oktober 2000.

Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000.

Dimmel, Nikolaus, 2001: "Sozialhilfe", in: *Bedarfsorientierte Grundsicherung*. Forschungsbericht unter Leitung von E. Talos, Manuskript, Wien.

ECHP, 2000: *Europäisches Haushaltspanel. Tabellenband: Zur sozialen Lage der Haushalte in Österreich*, 4. Welle 1998. Wien.

Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta, 1996: "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", in: Gösta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition*. London: Sage, 1–31.

Europäische Kommission, 2001: *Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999–2001*. Luxemburg.

EUROSTAT, 1999: *Erhebung über Arbeitskräfte*. Ergebnisse 1998. Brüssel.

Falkner, Gerda, 1995: "Österreichische Gleichbehandlungspolitik und das EU-Recht", in: *Bericht über die Situation der Frauen in Österreich*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Wien, 416–428.

Fink, Marcel, 2000: "Atypische Beschäftigung und deren politische Steuerung im internationalen Vergleich", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4: 401–415.

Fink, Marcel; Andreas Riesenfelder; Emmerich Talos, 2002: *Endbericht: Atypische Arbeitsverhältnisse. Geringfügige Beschäftigung und Freie DienstnehmerInnen*. Forschungsbericht. Manuskript. Wien.

Flora, Peter, 1986: "Introduction", in: Peter Flora (ed.), *Growth to Limits*. Vol. 1. Berlin/ New York: de Gruyter, XI–XXXVI.

Förster, Michael, 2001: "Armutsgefährdete und arme Personen", in: *Sozialbericht 1999*. Wien, 197–215.

Gauss, Richard, 2002: "Einführung in das Haushaltswesen der österreichischen Sozialversicherung", in: Gerhard Steger (Hg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*. Wien: Verlag Österreich, 285–327.

Guger, Alois; Christine Mayrhuber, 2001: "Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2030", *Wifo-Monatsberichte* 9/ 2001.

Hanesch, Walter; et al., 1994: *Armut in Deutschland. Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

Heclo, Hugh, 1990: "Toward a New welfare State?", in: Peter Flora; Arnold Heidenheimer (eds.), *The Development of welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Book, 383–406.

Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph, 1999: *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat*.

Arbeitsmarkt– und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Hemerijk, Anton; Unger, Brigitte; Visser, Jelle, 2000: "How Small Countries Negotiate Change", in: Fritz Scharpf; Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and work in the open economy*. Vol II. Oxford: University Press, 175–262.
- Hofmeister, Herbert, 1981: "Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich", in: Peter A. Köhler; Hans F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*. Berlin: Duncker, 445–721.
- Hörndler, Margit; Karl Wörster, 1998: *Soziales Österreich: Sicherungssysteme im Überblick*. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien.
- Ivansists, Helmut, 2002: "Reform in der Pensionsversicherung im Spannungsfeld von Beitragsgerechtigkeit, sozialer Gerechtigkeit und Finanzierbarkeit", *Soziale Sicherheit* 3: 92–101.
- Jessop, Bob, 1992: "Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik – Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates", *Zeitschrift für Sozialreform* 11/ 12: 709–734.
- Jochem, Sven, 2001: "Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat", in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik: Institutionen, Prozeß, Performance*. Opladen: Leske + Budrich, 193–226.
- Kaufmann, Franz X., 1997: *Herausforderungen für Sozialstaaten*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kohl, Jürgen, 2000: "Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu einer typologischen Verortung", in: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10. Frankfurt/New York: Campus, 115–152.
- Leibfried, Stephan, 1990: "Sozialstaat Europa?", *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 70: 295–305.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, 1995: "Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik", in: Stephan Leibfried; Paul Pierson (Hg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 58–99.
- Leibfried, Stephan; Uwe Wagschal (Hg.) 2000: *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10. Frankfurt/New York: Campus.
- Leisering, Lutz, 2000: "Kontinuitätssemantiken. Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland", in: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10. Frankfurt/New York: Campus, 91–114.
- Leitlinien Freiheitlicher Sozialpolitik, 1997. Herbert Haupt u.a. Freiheitliche Akademie. Wien.
- Leitner, Sigrid, 1999: *Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt u. a. O.: Lang.
- Mairhuber, Ingrid, 2000: *Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich*. Frankfurt u. a. O.: Lang.
- Manow Philipp; Eric Seils, 2000: "Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy", in: Fritz Scharpf; Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and work in the open economy*. Vol. II. Oxford: University Press, 264–307.
- Mückenberger, Ulrich, 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 415–434.
- Obinger, Herbert, 2001: "Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte-Rechts-Regierung", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32: 360–386.
- Obinger, Herbert, 2002: "Föderalismus und wohlfahrtstaatliche Entwicklung", *PVS* (im Erscheinen).
- OECD, 2000: *Employment Outlook*. Paris.
- Offe, Claus, 1995: "Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise", in: Wolfgang Fricke (Hg.), *Zukunft des Sozialstaates*. Jahrbuch für Arbeit und Technik. Bonn, 31–41.
- ÖSTAT, 2001: *Statistisches Jahrbuch Österreichs*. Wien.
- Ostner, Ilona; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stefan, 2001: *Sozialpolitische Herausforderungen*. Hans Böckler

-
- Stiftung, Arbeitspapier 41. Düsseldorf.
- Pfeil, Walter, 1989: *Österreichisches Sozialhilferecht*. Wien: ÖGB Verlag.
- Pfeil, Walter, 2000: *Österreichisches Sozialhilferecht*. Wien: ÖGB Verlag.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: University Press.
- Pierson, Paul, 1996: "The New Politics of the Welfare state", *World Politics* 48: 143–179.
- Pierson, Paul, 2001: "Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", in: Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: University Press.
- Pratscher, Kurt; Stolzka, Brigitte, 2000: "Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 1998", *Statistische Nachrichten* 6: 433–439.
- Rudda, Johannes, 2002: "Moderne und zukunftsorientierte Alterssicherung in Österreich", *Soziale Sicherheit* 3: 116–126.
- Schmähl, Winfried, 2002: "Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene", in: Udo Wengst (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Baden–Baden: Nomos, 401–459.
- Schmid, Josef, 1996: *Wohlfahrts–Staaten im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Josef; Niketta, Reiner, 1998: "Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich. Einführung in die Thematik und in den Band", in: Josef Schmid; Reiner Niketta (Hg.), *Wohlfahrtsstaat – Krise und Reform im Vergleich*. Marburg: Metropolis, 13–32.
- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1998a: "Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl", in: Göttrik Wewer (Hg.), *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen: Leske + Budrich, 59–87.
- Schmidt, Manfred G., 2000: "Reformen der Sozialpolitik in Deutschland", in: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10. Frankfurt/New York: Campus, 153–170.
- Schmidt, Marlene, 1995: *Teilzeitarbeit in Europa*. Baden–Baden: Nomos.
- Siegel, Nico, 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Schriftenreihe des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 14. Frankfurt/New York: Campus.
- Statistik Austria, 2002: *Statistisches Jahrbuch 2002*. Wien.
- Tálos, Emmerich (Hg.), 1998: *Soziale Sicherung im Wandel*. Wien: Böhlau.
- Tálos, Emmerich, 1988: "Sozialpolitik im Austrofaschismus", in: Emmerich Talos; Wolfgang Neugebauer (Hg.), *"Austrofaschismus"*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 161–178.
- Tálos, Emmerich; Kittel, Bernhard, 2001: *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: Wiener Universitätsverlag.
- Tálos, Emmerich (Hg.), 1999: *Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen*. Wien: Manz.
- Tálos, Emmerich, 1981: *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tálos, Emmerich, 2000: "Sozialpolitik in der ‚Ostmark‘, Angleichung und Konsequenzen", in: Emmerich Talos; Ernst Hanisch; Wolfgang Neugebauer; Reinhard Sieder (Hg.), *NS–Herrschaft in Österreich: ein Handbuch*. Wien: ÖBV und HPT Verlag, 376–408.
- Tálos, Emmerich, 2001: "Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. Eine Einjahresbilanz der ÖVP/FPÖ–Regierung", *Kurswechsel* 16: 17–29.
- Tálos, Emmerich; Kittel, Bernhard, 1999: "Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik", in: Ferdinand Karlhofer; Emmerich Tálos (Hg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum, 137–164.
- Tálos, Emmerich; Badelt, Christoph, 1999: "The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy an the EU", *Journal of European Social Policy* 9 (4): 351–361.

-
- Tálos, Emmerich; Obinger, Herbert, 1998: "Sozialstaaten nach dem "goldenen Zeitalter. Eine Einleitung", in: Emmerich Tálos (Hg.), *Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich*. Wien u. a. O.: Böhlau, 7–30.
- Tálos, Emmerich; Wörister, Karl, 1994: *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich*. Baden–Baden: Nomos.
- Tálos, Emmerich; Wörister, Karl, 1998: "Soziale Sicherung in Österreich", in: Emmerich Tálos (Hg.), *Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich*. Wien u. a. O.: Böhlau, 209–288.
- Tálos, Emmerich; Fink, Marcel, 2000: "Atypische Beschäftigung und sozialstaatliche Regelungen", *Soziale Sicherheit* 2: 106–119.
- Weißbuch der SPÖ–Frauenvorsitzenden, 1997: *Eigenständige Alterssicherung für Frauen*, Wien.
- Wöss, Josef, 2002: "Nachhaltige Alterssicherung. Herausforderungen – Antworten", *Soziale Sicherung* 3: 102–107.